

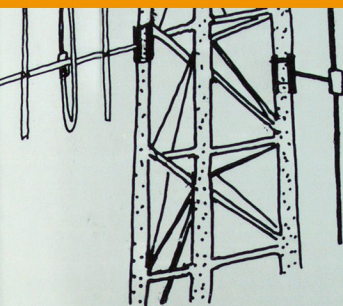
LAG OM RADIO- KOMMUNIKATION, M. M.

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014

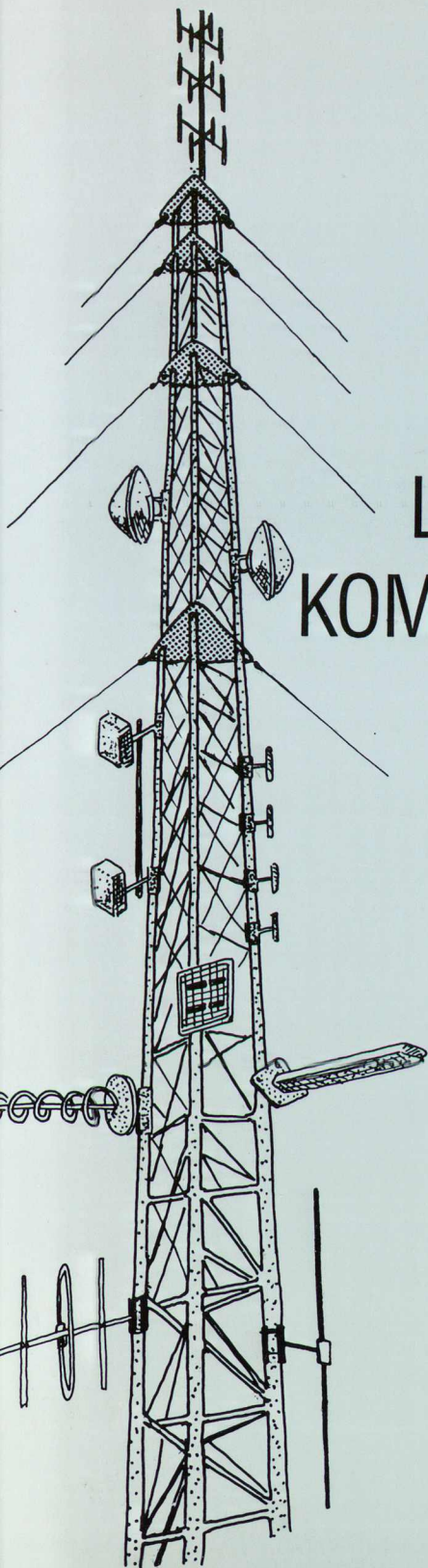


National Library
of Sweden



Betänkande av
frekvensrättsutredningen

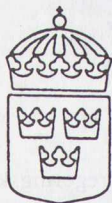
SOU
1991:107



LAG OM RADIO- KOMMUNIKATION, M. M.

Betänkande av
frekvensrättsutredningen

SOU
1991:107



Statens offentliga utredningar
1991:107
Kommunikationsdepartementet

Lag om radio- kommunikation, m.m.

Betänkande av frekvensrättsutredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Omslagsbild: Lennart Sundberg

Graphic Systems AB
Malmö 1991

ISBN 91-38-10948-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet

Den 8 februari 1990 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå ändringar och tillägg i den radiorättsliga lagstiftningen och en ny organisation för myndighetsutövningen på radioområdet. Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 9 mars 1990 som utredare justitierådet Hans-Gunnar Solerud.

Till experter förordnades samma dag direktören Curt Andersson, avdelningsdirektörerna Krister Björnsjö och Karl-Erik Eriksson, hovrättsassessorn Lars Haglind, kanslichefen Anders Järvstrand och kanslirådet Lars Marén samt den 9 november 1990 nuvarande byråchefen Bertil Wennberg.

Till sekreterare förordnades hovrättsassessorn Jan E Ohlsson.

Utredningen har antagit namnet frekvensrättsutredningen (K 1990:02).

Uppdraget till utredaren har bestått i att föreslå tillägg till och ändringar i den radiorättsliga lagstiftningen som gäller planering och fördelning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare. Vidare har uppgiften varit att se över den nuvarande organisationen för frekvensförvaltning och tillståndsgivning samt att lägga fram förslag som innebär att televerket skiljs från sin myndighetsutövning på radioområdet.

Vad gäller sistnämnda del av uppdraget redovisades utredningens genomgång av myndighetsorganisationen samt överväganden och förslag rörande en förändrad organisation i promemorian "Organisationen av en ny myndighet på radioområdet m.m.", som överlämnades i september 1991.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m. I betänkandet redovisas överväganden om och förslag till bestämmelser i lag om innehav och användning av radioanläggningar samt om användning av radiovågor för kommunikation m.m.

Uppdraget är formellt sett meddelat Hans-Gunnar Solerud som särskild utredare. Arbetet har emellertid utförts i nära samråd med experterna som också ställt sig bakom övervägandena i betänkandet. Detta har markerats genom att vi-form genomgående har använts.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 1991

Hans-Gunnar Solerud

/Jan E Ohlsson

Innehållsförteckning

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Författningsförslag</i>	19
1	<i>Inledning</i> 29
1.1	Utredningsuppdraget 29
1.2	Utredningsarbetet 30
2	<i>Teknisk bakgrund m.m.</i> 33
2.1	Radiovågor 33
	2.1.1 Elektromagnetisk strålning 33
	2.1.2 Radiofrekvensspektrum 34
	2.1.3 Radiosändare och radiomottagare 35
	2.1.4 Vågutbredningsegenskaper 37
2.2	Användningen av radiovågor 39
2.3	Tillgång och efterfrågan på radiofrekvenser 43
3	<i>Den internationella regleringen på radioområdet..</i> 49
3.1	Internationella organisationer 49
	3.1.1 Den internationella teleunionen 49
	3.1.2 CEPT 50
	3.1.3 EG 52
3.2	Den internationella telekonventionen 53
3.3	Det internationella radioreglementet 55
3.4	Annat europeiskt samarbete 59
4	<i>Gällande svensk rätt</i> 61
4.1	Radiolagen m.m 61
	4.1.1 Vissa grundbegrepp 62
	4.1.2 Tillståndskrav för radiosändare 63
	4.1.3 Radiomottagare 65
	4.1.4 Utländska sändare och mottagare 66
	4.1.5 Sanktionsregler 66
4.2	Kompletterande förordningar 67
	4.2.1 Kungörelsen om radiosändare 67

4.2.2	Förordningen om användningen av radiosändare under krig m.m	67
4.2.3	Kungörelsen om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon	68
4.2.4	Förordningen med vissa bestämmelser om radiomottagare, m.m	68
4.3	Myndighetsföreskrifter	68
4.3.1	Televerkets föreskrifter om allokering av frekvensband för olika radiotjänster (TVTFS 1990:101)	70
4.3.2	Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i fast och landmobil trafik i frekvensband över 31,7 MHz (TFS serie B:95 A)	70
4.3.3	Televerkets föreskrifter om innehav och användning av privatradioanläggningar i frekvensbandet 29,960-27,410 MHz (TVTFS 1986:102)	71
4.3.4	Tekniska bestämmelser för radioanläggningar för landmobil trafik med talmodulation i bandet 31,7-960 MHz med 25 kHz kanalindelning (TFS serie B:94 C)	72
5	<i>Förhållandena i några andra länder</i>	75
5.1.	Danmark	75
5.1.1	Allmän bakgrund	75
5.1.2	Bestämmelser om radioanläggningar	76
5.1.3	Möjligheter till överklagande	78
5.1.4	Bestämmelser rörande radiostörningar m.m.	78
5.1.5	Myndighetsorganisation	79
5.2	Norge	79
5.2.1	Allmän bakgrund	79
5.2.2	Bestämmelser om radioanläggningar	80
5.2.3	Möjligheter till överklagande	82
5.2.4	Myndighetsorganisation	82
5.3	Finland	83
5.3.1	Allmän bakgrund	83
5.3.2	Bestämmelser om radioanläggningar	84
5.3.3	Möjligheter till överklagande	86
5.3.4	Bestämmelser rörande radiostörningar m.m.	86
5.3.5	Myndighetsorganisation	87
5.4	Storbritannien	88
5.4.1	Allmän bakgrund	88
5.4.2	Bestämmelser om radioanläggningar	89

5.4.3	Möjligheter till överklagande	91
5.4.4	Bestämmelser rörande radiostörningar m.m.	92
5.4.5	Myndighetsorganisation	92
6	<i>Tillståndsgivning och frekvenstilldelning enligt nuvarande ordning i Sverige</i>	95
6.1	Inledning	95
6.1.1	Betydelsen av försvarets radioanvändning	96
6.1.2	Omfattningen av tillståndsprövningen	96
6.2	Bedömningsgrunder	98
6.2.1	Rundradio	98
6.2.2	Mobiltelefonnät	99
6.2.3	Maritim radio och luftmobil radio	99
6.2.4	Radioanvändning i övrigt	100
6.3	Tillståndsgivningen för vissa radioanvändningar	102
6.3.1	Landmobil radio för talkommunikation i frekvensband över 31,7 MHz	103
6.3.2	Landmobil radio för talkommunikation i frekvensbandet 29,7-31,7 MHz	104
6.3.3	Privatradio	105
6.3.4	Telemetri, trådlösa mikrofoner, person- sökare och liknande användningar	105
6.3.5	Amatörradio	105
6.4	Vissa särskilda typer av tillstånd	106
6.4.1	Prov- och demonstrationstillstånd	106
6.4.2	Samlartillstånd	106
6.4.3	Generella tillstånd	106
7	<i>Utgångspunkter för en ny reglering</i>	107
7.1	Inledning	107
7.2	Regeringsformen	109
7.2.1	Regler för normgivning	109
7.2.2	En ny radioreglering i belysning av regerings- formen	111
7.3	Yttrandefrihetsgrundlagen	116
7.4	Internationella åtaganden	119
7.4.1	Grundläggande bestämmelser om förhållan- det till andra stater	120
7.4.2	Principer för införlivande av interna- tionella åtaganden med svensk rätt	120
7.4.3	De internationella åtagandenas påverkan på svensk lagreglering	121
8	<i>Förslag till lagregler om tillståndsgivning</i>	125
8.1	En ny reglering	125
8.2	Tillämpningsområdet för en ny lag	127
8.2.1	Bakgrund	127

	8.2.2	Tillämpningsområde för nuvarande lag	128
	8.2.3	Överväganden	128
8.3		Tillståndskrav och omfattningen därav	130
	8.3.1	Inledning	130
	8.3.2	Bakgrund till gällande rätt	131
	8.3.3	Överväganden och förslag	134
8.4		Frekvensplanering	140
	8.4.1	Frekvensplanering enligt nuvarande ordning	141
	8.4.2	Skall det finnas en svensk frekvensfördelningsplan även i framtiden?	143
	8.4.3	Vilken rättslig status skall den svenska frekvensfördelningsplanen ha i en ny reglering?	144
8.5		Grunder för tillståndsgivning och frekvenstilldelning	149
	8.5.1	Inledning	149
	8.5.2	Syftet med reglerna	150
	8.5.3	Grunderna för tillståndsprövningen	153
	8.5.4	Tillståndsprövning vid införande av nya radioanvändningar.	172
8.6		Närmare överväganden om tillståndsbeslutets innehåll	175
8.7		Tillståndstid samt ändring och återkallelse av tillstånd	181
	8.7.1	Inledning	181
	8.7.2	Bakgrund till gällande ordning	182
	8.7.3	Överväganden	184
8.8		Undantag från tillståndsplikten	191
	8.8.1	Tillståndspliktens omfattning	191
	8.8.2	Undantag från tillståndsplikten för vissa radiosändare	193
	8.8.3	Utländska radiosändare i Sverige	194
9		<i>Åtgärder mot radiostörningar</i>	197
9.1		Inledning	197
9.2		Överväganden	199
10		<i>Överklagande av beslut i tillståndsfrågor</i>	203
10.1		Inledning	203
	10.1.1	Europakonventionen	203
	10.1.2	Besvärspövning hos regeringen	204
10.2		Överväganden	206
11		<i>Övriga frågor</i>	211
11.1		Myndighetsuppgifter	211
	11.1.1	Tillståndsmyndighet	211
	11.1.2	Tillsyn över radioanvändningen	212
11.2		Avgifter för radioanvändning	213

	11.2.1	Bakgrund	213
	11.2.2	Lagregler om sändaravgifter	214
11.3		Överträdelse av reglerna	216
	11.3.1	Bakgrund	216
	11.3.2	Överväganden och förslag	217
11.4		Kostnader och ikraftträdande	218
	11.4.1	Kostnader	218
	11.4.2	Ikraftträdande	218
11.5		EG-aspekter	219
	11.5.1	Bakgrund	219
	11.5.2	Överväganden	221
12		<i>Specialmotivering</i>	223
12.1		Förslaget till lag om radiokommunikation, m.m.	223
12.2		Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755) . .	239
12.3		Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	240
Bilaga 1		Direktiven	241
Bilaga 2		Förteckning över myndighetsförfattningar på radioområdet	251
Bilaga 3		Summary	255

Förkortningar

a.a.	anfört arbete, syftar på senast angiven källa/referens
AM	amplitudmodulering
BBC	British Broadcasting Corporation
BT	British Telecom
CCIR	Comité Consultatif International des Radiocommunications (inom ITU)
CCITT	Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique (inom ITU)
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique - European Committee for electrotechnical standardization
CEPT	Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications - European Conference of postal and telecommunications administrations
CISPR	Comité International Spécial des Perturbations Radioélectriques - International Special Committee on Radio Interference
DAB	Digital Audio Broadcasting
DECT	Digital European Cordless Telephone
dnr.	diarienummer
DSRR	Digital Short Range Radio
DTI	Department of Trade and Industry (i Storbritannien)
EBU	European Broadcasting Union
ECTRA	European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs (myndighetskommitté inom CEPT)
EHF	Extremely high frequency (30 - 300 GHz)
EEC	European Economic Community
EG	De europeiska gemenskaperna
EMC	Electromagnetic compatibility
ERC	European Radiocommunications Committee (myndighetskommitté inom CEPT)
ERMES	European Radio Message System
ETNO	European Telecommunication Networks Operators
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
ETS	European Telecommunication Standard (från ETSI)
FM	frekvensmodulering
GMDSS	Global Maritime Distress and Safety System
GSM	Global System for Mobile Communications
HDTV	High Definition Television
HF	High frequency (3 - 30 MHz)

IBA	Independent Broadcasting Authority (i Storbritannien)
IFRB	International Frequency Registration Board (inom ITU)
IMO	International Maritime Organization
ISDN	Integrated Services Digital Network
ISO	International Standardization Organization
ITS	Informationsteknologiska Standardiseringen
ITU	International Telecommunication Union
KU	Konstitutionsutskottet
LF	Low frequency (30 - 300 kHz)
MF	Medium frequency (300 - 3 000 kHz)
MOU	Memorandum of Understanding
NAF	Nordiska arbetsgruppen för frekvensfrågor
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd II
NMT	Nordisk mobiltelefon
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
NSTF	Nordiskt samarbete på teleförvaltningsområdet
Prop.	Proposition
RACE	Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe (utvecklingsprojekt inom EG)
RARC	Regional Administrative Radio Conference (inom ITU)
RF	Regeringsformen
RLANs	Radio Local Area Networks
RR	Radio Regulations (det internationella radioreglementet)
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RTI	Road Transport Information System
SEK	Svenska Elektriska Kommissionen
SEN	Svenska elektrotekniska normer
SHF	Super high frequency (3 - 30 GHz)
SIS	Standardiseringskommissionen i Sverige
SOU	Statens offentliga utredningar
STN	Statens telenämnd
STNFS	Statens telenämnds författningssamling
SvJT	Svensk Juristtidning
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TFS	Televerkets författningssamling (äldre beteckning)
TRAC	Technical Recommendations Applications Committee
TU	Trafikutskottet
TVTFS	Televerkets författningssamling
UB	Utsökningsbalken
UHF	Ultra high frequency (300 - 3 000 MHz)
VHF	Very high frequency (30 - 300 MHz)
VLf	Very low frequency (10 - 30 kHz)
WATTC	World Administrative Telegraph and Telephone Conference (inom ITU)
WARC	World Administrative Radio Conference (inom ITU)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

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 provas 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

Vår huvuduppgift har varit att utarbeta förslag till bestämmelser i lag om tillstånd för innehav och användning av radiosändare samt om fördelningen av radiofrekvenser.

Vi redovisar i detta betänkande våra överväganden och förslag. I de inledande delarna ger vi en översiktlig beskrivning av radiotekniken och vad den kan användas till. För att ge en bakgrund redovisar vi 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 våra överväganden belyser vi vissa utgångspunkter som är av betydelse för våra förslag till nya lagbestämmelser för användning av radio.

Vi 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 mobiltelefonisystem. Över huvudtaget 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. Vi 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 vi 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. Vi föreslår att denna lag benämns *lag om radiokommunikation, m.m.*

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 överenskommits internationellt, är en betydelsefull bakgrund när ställning tas till ansökningar om tillstånd till användning av radiosändare. Våra 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 vårt 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.

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.

Vi 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

Vi 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

Vi 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. Vi föreslår att tillståndsmyndighetens beslut skall kunna överklagas till länsrätten. Sista instans i frågor om tillstånd blir därmed normalt kammarrätten.

Avgifter

Vi 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.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om radiokommunikation, m.m.

Härigenom föreskrivs följande

Inledande bestämmelse

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

I denna lag avses med

radiovågor: elektromagnetiska vågor med lägre frekvenser 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,

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

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

Bestämmelserna i lagen syftar till att, med beaktande av vad som i annan lag kan vara särskilt föreskrivet beträffande viss radioanvändning, befordra 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.

Tillståndsplikt

2 § 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 riket införa radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare.

Radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare får överlätas eller upplåtas till någon som saknar tillstånd enligt första stycket endast om den till vilken överlåtelsen eller upplåtelsen sker inte skall inneha eller använda radiosändaren.

Den som enligt 7 eller 8 § är undantagen från tillståndspflicht skall behandlas som om han hade tillstånd enligt första stycket.

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

Tillståndsmyndigheten följer efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som är meddelade i anslutning till lagen.

Tillståndsgivning

4 § 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 åsikts-bildningen,

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. det finns sådana särskilda förutsättningar för tillstånd som följer av andra stycket.

Tillstånd att inneha och använda radiosändare för sådana utsändningar som kräver att sökanden eller annan för vilken sökanden utför sändnings-uppdrag fått medgivande enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag, får meddelas endast i den mån använd-ningen är tillåten enligt ett sådant medgivande.

5 § 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 beskaffenhet,

2. det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas,

3. var antennen till en fast radiosändare skall vara belägen, och

4. övriga villkor som är av betydelse för ett effektivt frekvensutnytt-jande.

6 § 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.

Undantag från tillståndsplikten

7 § Det krav på tillstånd som föreskrivs i 2 § första stycket gäller inte för försvarsmakten. Efter hörande av överbefälhavaren beslutar tillståndsmyndigheten om frekvenstilldelning för försvarsmakten och de ytterligare villkor som behövs.

Kravet på tillstånd för innehav gäller inte för statliga myndigheter.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från tillståndsplikten enligt 2 § 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. och 3. får föreskrivas endast om innehavet är tillåtet i hemlandet eller om undantag föranleds av en internationell överenskommelse.

Tillståndstid

9 § Tillstånd och villkor skall gälla för en bestämd tid. Vid bestämmande av tillståndstiden skall beaktas sådant medgivande som avses i 4 § andra stycket, den tid som sändaren är avsedd att användas, den tekniska utveckling som kan väntas och den tid som krävs för att uppnå ett rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen.

Återkallelse och ändring av tillstånd

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

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 också 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

11 § För att kostnaderna för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag skall täckas 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.

Avgiften påförs av tillståndsmyndigheten. Myndigheten får bestämma att avgiften skall betalas i skilda poster.

Åtgärder mot störningar

12 § Elektriska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, används för vetenskapligt, industriellt, medicinskt eller något motsvarande ändamål och är avsedda att alstra radiofrekvent energi, får användas endast på särskilda frekvenser och under bestämda villkor. Föreskrifter om frekvenser och villkor för sådana anläggningar meddelas av regeringen.

Regeringen får meddela föreskrifter för förbud mot att inneha andra elektriska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att sända radiovågor.

13 § 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.

Straff m.m.

14 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

1. uppsåtligen innehar eller använder radiosändare utan att ha tillstånd enligt 2 § första stycket eller använder radiosändare i strid med ett villkor som har bestämts vid meddelandet av ett sådant tillstånd,

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

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

4. uppsåtligen bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 12 §.

Sådana radiosändare, ofullständiga radiosändare, byggsatser för tillverkning av radiosändare eller elektriska anläggningar som har varit föremål för brott enligt första stycket eller värdet därav skall förklaras förverkade, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl för förverkande föreligger, och det inte är uppenbart oskäligt.

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

Överklagande

15 § Beslut i frågor om tillstånd enligt denna lag eller om villkor för användning av radiosändare får överklagas hos länsrätten.

Beslut om påförande av avgifter får överklagas hos länsrätten.

Sådana beslut som avses i första stycket skall gälla omedelbart om inte annat har bestämts.

Användning av radiosändare i krig m.m.

16 § Regeringen bemyndigas att genom förordning meddela särskilda föreskrifter om tillstånd att inneha och använda radiosändare när riket är i krig eller krigsfara eller när det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av att riket har befunnit sig i krigsfara.

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Kravet på tillstånd enligt denna lag gäller dock för statliga myndigheter först från den... och för den som har tillstånd enligt äldre lag först då det tillståndet upphör att gälla.

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

Härmed föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755)

dels att 2, 3 och 4 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 21 och 22 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §¹

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

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.

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

¹Senaste lydelse 1986:1209

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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 dömes 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 uppgiftsskyldighet som avses i 9 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

Till penningböter döms den som bryter mot föreskrifterna i 3 a § första eller andra stycket. Detsamma gäller den som vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 9 § tredje stycket, uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den ...
2. Tillståndsbeslut som har meddelats enligt de upphävda bestämmelserna gäller under den tid som angivits i beslutet.
3. Beträffande ärenden som avgjorts i första instans före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

²Senaste lydelse 1991:1066, vilken utgör en ändring i den ändring av förutvarande 11 § som träder i kraft 1992-01-01, se 1991:294

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härmed föreskrivs att 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §³

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 (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.

Mål som överklagas från riksförsäkringsverket med tillämpning av 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring prövas av länsrätten i Stockholm.

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

Länsrätten i Stockholm prövar mål enligt lagen (0000:000) om radiokommunikation, m.m. i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

³Senaste lydelse 1991:1132

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven för utredningsarbetet (dir 1990:4), vilka bifogas som *bilaga 1*, har uppdraget bestått av två huvuduppgifter. Den ena var att föreslå tillägg och ändringar i den radorättsliga lagstiftningen vad gäller planering och fördelning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare. En särskild fråga som skulle uppmärksammas vid utformningen av lagreglerna var hur beslut om frekvenstilldelning och tillstånd att inneha radiosändare skall kunna överklagas.

Den andra huvuduppgiften var att se över den nuvarande organisationen för frekvensförvaltning och tillståndsgivning samt att lägga fram förslag som innebär att televerket skiljs från sin myndighetsutövning på radioområdet. Därvid skulle vi i första hand överväga ett alternativ som innebär att statens telenämnd tar över myndighetsuppgifter på radioområdet och föreslå de ändringar av nämndens organisation som krävs. Vi har, enligt direktiven, kunnat utgå från att den nuvarande frekvensförvaltningsenhetens arbetsuppgifter och dimensionering i huvudsak skall vara oförändrade vid omorganisationen.

Radiolagsutredningen (U 1985:05) hade enligt sina direktiv (dir 1985:21) från början i uppdrag att överväga om det behövs ändrade regler för att ge bättre möjligheter att motverka radiostörningar. Chefen för utbildningsdepartementet anförde i denna del följande.

De grundläggande tekniska bestämmelserna i radiolagen syftar bl.a. till att möjliggöra att olika radiosändare och radiomottagare kan arbeta utan inbördes störning. Det finns också särskilda regler för att i övrigt förhindra radiostörningar från elektrisk materiel. Enligt vad jag erfart avser statsrådet Dahl att inom kort föreslå regeringen att besluta en ny radiostörningsförordning, som fr.o.m. den 1 januari 1986 skall ersätta den nuvarande radiostörningsförordningen (1972:384). Enligt den planerade förordningen skall elektrisk materiel som kan orsaka radiostörningar genom elektromagnetiska vågor utföras så att sådana störningar förebyggs. Förordningen avses vidare innehålla bestämmelser om registrering och kontroll av sådan materiel samt om förbud mot saluförande av materiel som inte uppfyller föreskrivna krav om radioavstörning. Det avses också bli förbjudet att sätta föreskrivna störningsskydd ur funktion. Några möjligheter att i andra fall ingripa mot radiostörningar, orsakade av elektrisk materiel, avses inte bli intagna i förordningen.

Radiostörningsförelagningen (1985:625) utfärdades i juni 1985 i enlighet med vad som förelagades i direktiven. Mot den av chefen för utbildningsdepartementet tecknade bakgrunden och då det ansågs att den snabba utvecklingen inom radio- och TV-området kunde få konsekvenser för behovet av skydd mot radiostörningar gavs radiolagsutredningen det ovan angivna uppdraget.

I direktiven för vårt utredningsarbete har chefen för kommunikationsdepartementet förklarat sig anse att, med hänsyn till inriktningen av arbetet, radiolagsutredningens uppdrag i denna del bör fullgöras av oss.

I vårt arbete har vi att beakta direktiven (dir 1984:5) angående utredningsförelagningens inriktning. Enligt dessa direktiv skall alla förelag kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser och vid kostnadsberäkningar skall hänsyn tas till alla kostnader för olika intressenter (staten, företag, enskilda, m. fl.), såväl direkta som indirekta. Vidare har vi att beakta direktiven (dir 1988:43) som innebär att EG-aspekten skall beaktas i utredningsverksamheten.

Från regeringen har till utredningen överlämnats en av televerket utförd utredning om tillgång och efterfrågan på radiofrekvensspektrum. Vidare har regeringen överlämnat dels en framställning från sjöfartsverket, vari verket hemställt bl.a. att regeringen ändrar fartygs säkerhetsförelagningen (1988:594) så att förelag om radiokommunikationsutrustning på fartyg och om avgifter för tillsyn av sådan utrustning i fortsättningen meddelas av televerket i stället för av sjöfartsverket, dels en skrivelse från kabelnämnden angående ökad användning av radiosändare och ökat frekvensutnyttjande för lokala kabelsändningar.

Från Synskadades Riksförbund har en skrivelse inkommit till utredningen rörande verksamheten med radiosända dagstidningar.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades under våren 1990. Inledningen ägnades huvudsakligen åt att inhämta information om de tekniska förutsättningarna för användning av radio och om det hittillsvarande förelagandet när det gäller frekvensplanering och frekvenstilldelning samt att samla synpunkter på tillämpningen av den gällande regeringen. Vidare inhämtades upplysningar rörande den organisatoriska uppbyggnaden av frekvensförvaltningsenheten inom televerket. För att sålunda informera oss har utredaren tillsammans med experter och sekreterare besökt frekvensförvaltningen i Hanninge och vid ett särskilt anordnat informationsmöte i april 1990 fått inblick dels i de tekniska betingelser som är styrande för verksamheten, dels i det arbete som utförs inom de olika verksamhetsgrenarna. Sekreteraren har några dagar under maj 1990 följt arbetet vid frekvensförvaltningens tillståndskontor.

Erfarenheter från andra länder vad gäller såväl den lagtekniska frågan som frågan om den organisatoriska utformningen av myndigheten på radioområdet har inhämtats. Detta har skett bl.a. genom att utredaren

tillsammans med sekreteraren och någon av experterna har besökt myndigheter på radio- och teleområdena i Storbritannien och Norge. Sekreteraren har dessutom vid besök hos transportministeriet i Helsingfors och den finländska radiomyndigheten erhållit information om förhållandena på radioområdet i Finland. Han har vidare genom besök vid Telestyrelsen i Köpenhamn inhämtat kunskap om den danska lagstiftningen och myndighetsorganisationen.

I ett tidigt skede togs kontakt med radiolagsutredningen för att samråda bl.a. i frågan huruvida reglerna om frekvenstilldelning och tillståndsgivning för radiokommunikation i framtiden bör ingå i samma lag som reglerna om rundradioverksamhet eller om de bör bilda en särskild lag.

Samråd har också skett med domstolsutredningen (Ju 1989:06), telelagsutredningen (K 1991:0) och med företrädare för överbefälhavaren.

Under utredningsarbetets gång har utredaren vid ett antal tillfällen sammanträffat med företrädare för Televerket Radio.

Information om utredningsarbetet har efter hand givits de fackliga organisationer som har medlemmar bland de anställda vid frekvensförvaltningen och vid flera sammanträden har företrädare för organisationerna beretts tillfälle att framföra synpunkter.

Vi har avgett remissyttrande över närradioutredningens betänkande (SOU 1990:70) Lokalt ledd närradio.

Vad gäller den del av utredningsuppdraget som gäller översyn av organisationen för frekvensförvaltning och tillståndsgivning samt skiljande av televerket från sin myndighetsutövning på radioområdet framstod det redan från början av utredningsarbetet som rimligt att anta att överväganden av frågor som föll utanför utredningens arbete men med anknytning till detta skulle kunna komma att aktualisera spörsmålet om överförande till en ny myndighet av andra myndighetsuppgifter än sådana som berörs av utredningens arbete. Under år 1990 fanns också vissa tecken på att en sådan utveckling kunde vara att vänta redan innan vi hade hunnit lägga fram vårt förslag i de materiella delarna. Eftersom en prövning av en framtida myndighets organisation borde ske utifrån en samlad bedömning av de ifrågakommande myndighetsuppgifterna och för att de organisatoriska frågor som vi hade att utreda inte skulle komma att verka bromsande, inriktades utredningens arbete från sommaren nämnda år mot preliminära överväganden i dessa frågor. Som ett resultat av detta färdigställdes redan i november 1990 en preliminär promemoria i saken.

Efter sommaren 1991 aktualiserades frågan om överförande från televerket till en självständig myndighet av även andra myndighetsfrågor. Därmed hade också förutsättningarna för utredningens uppdrag i viss mån ändrats. Med hänsyn till detta ansåg vi oss efter samråd med företrädare för kommunikationsdepartementet böra överlämna den nämnda promemorian i förhoppning att den skulle kunna bidra till att det vidare arbetet i organisationsfrågan snabbare skulle kunna leda till resultat än om frågan i den begränsade del den rör utredningen skulle komma att prövas första sedan vi lagt fram vårt förslag i de materiella delarna. Utredningen överlämnade därför i september 1991 den nyssnämnda promemorian betit-

lad "Organisationen av en ny myndighet på radioområdet m.m." till chefen för kommunikationsdepartementet.

I promemorian redovisade vi televerkets myndighetsutövning på radioområdet och statens telenämnds myndighetsutövning på teleområdet. Våra överväganden upptog omfattningen av den nya myndighetens arbetsuppgifter på radioområdet och organisationens dimensionering. Vi föreslog att statens telenämnds uppgifter skulle sammanföras med myndighetsuppgifterna på radioområdet i en organisation. Vidare redovisade vi våra överväganden om den nya myndighetens ledning, finansiering och redovisningsform i statsbudgeten.

2 Teknisk bakgrund m.m.

2.1 Radiovågor

2.1.1 Elektromagnetisk strålning

Radiovågor är en form av elektromagnetisk strålning. En annan form av elektromagnetisk strålning utgörs av ljuset. Radiovågor utbreder sig fritt i rymden med samma hastighet som ljuset, dvs. 300 000 km/sek.

Elektromagnetisk strålning kan säkerligen beskrivas på många olika sätt. Följande mycket kortfattade beskrivning är tänkt att tjäna som en bakgrund för att underlätta förståelsen av vad radiovågor är och hur sådan strålning förhåller sig till annan strålning som förekommer.

Runt om oss finns elektromagnetisk strålning av skiftande slag. Såväl vår närmaste omgivning som hela universum är fylld av naturens eget växelspel mellan materiens olika energiformer. Varje föremål utgör i sig själv en strålkälla som sänder ut elektromagnetisk strålning eller reflekterar sådan strålning från andra strålkällor. Strålningens form och egenskaper bestäms av sådana faktorer som strålkällans temperatur, material och materialsammansättning. Den naturliga elektromagnetiska strålningen kommer mestadels från solen och alla föremål omkring oss. Solen sänder ut dagsljuset men även annan elektromagnetisk strålning. Föremålen alstrar framförallt värmestrålning inom det infraröda området.

Elektromagnetisk strålning förekommer med olika våglängd. Våglängden är beroende av svängningstalet, frekvensen, alltså det antal gånger som vågrörelsen når sina ytterbegränsningar per tidsenhet. Ju högre svängningstalet är desto kortare är våglängden. Frekvensen anges i enheten Hertz, varvid följande beteckningar används;

1 Hz	en svängning per sek
1 kHz (kilohertz)	ett tusen svängningar per sek
1 MHz (megahertz)	en miljon svängningar per sek
1 GHz (gigahertz)	en miljard svängningar per sek
1 THz (terahertz)	en biljon svängningar per sek

Våglängden uttryckt i meter erhålls genom att dividera ljusets hastighet 300 000 km/sek med frekvensen i kilohertz.

Det elektromagnetiska spektrumet sträcker sig från ultrakort gammastrålning och röntgenstrålning. Det fortsätter med ultraviolett strålning, synligt ljus och infraröd strålning. Med ytterligare ökande våglängder övergår strålningen till att vara radiovågor. De radiovågor som har de

kortaste våglängderna och således ligger närmast området för infraröd strålning brukar betecknas mikrovågor.

Gammastrålning och röntgenstrålning är joniserande strålning, varmed avses att strålningen förändrar atomernas tillstånd och därvid förlorar hela sin energi till det bestrålade materialet som kan brytas ned av strålningen. Våglängden för röntgen- och gammastrålning är mycket kort och bestäms i nanometer eller i ångströmsenheter. En nanometer är en miljarddels meter och en ångströmsenhet är tio miljarddels meter.

Mellan våglängdsområdena för ultraviolett strålning och infraröd strålning finns ett förhållandevis smalt område av elektromagnetisk strålning som är det synliga ljuset. Våglängden för synligt ljus ligger mellan 420 och 780 nanometer. Ultraviolett strålning, synligt ljus och infraröd strålning är icke-joniserande strålning.

Av all elektromagnetisk strålning kan vi med ögonen uppfatta endast det synliga ljuset. Frånsett värmestrålningen är den största delen av den elektromagnetiska strålningens spektrum ej förnimbar för oss människor.

2.1.2 Radiofrekvensspektrum

Med radiovågor avses elektromagnetiska vågor med våglängder från ca en tiondels millimeter upp till 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 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. Detta förhållande bekräftas av att fördelningstabellen i det internationella radioreglementet inte går längre upp i frekvens än till 400 GHz. Något praktiskt behov av en internationell överenskommelse av hur högre frekvenser skall användas har alltså ännu inte ansetts föreligga. Till yttermera visso är det att notera att huvudparten av dagens radioanvändning ligger på frekvenser under 30 GHz. Den nedre gränsen för radioanvändningen ligger i praktiken kring 10 kHz. Denna frekvens motsvarar således en våglängd på 30 000 meter.

De tekniskt användbara delarna av radiofrekvensspektrum delas vanligtvis upp i mindre sektioner efter frekvensen och våglängden. Följande tabell beskriver den uppdelning som tillämpas.

<u>Frekvens</u>	<u>Våglängd</u>		<u>Beteckning</u>	
10 kHz	30 000 m	}	VLF	Kilometervågor
30 kHz	10 000 m		LF	Långvåg
300 kHz	1 000 m	}	MF	Mellanvåg
3 MHz	100 m		HF	Kortvåg
30 MHz	10 m	}	VHF	} Ultrakortvåg
300 MHz	1 m		UHF	
3 000 MHz	10 cm	}	SHF	Centimetervågor
30 GHz	1 cm		EHF	Millimetervågor
300 GHz	1 mm	}	-	Mikrovågor
3 000 GHz	0,1 mm			

Tabell: Radiofrekvensspektrum

Förkortningarna avser internationellt använda beteckningar för frekvensområden. De skall utläsas enligt följande.

- VLF - Very low frequency
- LF - Low frequency
- MF - Medium frequency
- HF - High frequency
- VHF - Very high frequency
- UHF - Ultra high frequency
- SHF - Super high frequency
- EHF - Extremely high frequency

2.1.3 Radiosändare och radiomottagare

För att det skall vara möjligt att använda sig av radiovågor för exempelvis informationsöverföring krävs en sändare och en mottagare. I korta drag fungerar sådana apparater på följande sätt.

I en radiosändare alstras en högfrekvent växelström. Strömmen leds till en antenn, där elektriska laddningar då sätts i svängning. Svängningarna, som sker i takt med den inmatade växelströmmen, ger upphov till radiovågor, som strålar ut från antennen med en frekvens som svarar mot växelströmmen. Denna frekvens kallas bärvåg. Innan inmatningen sker till antennen måste emellertid bärvågen påverkas av den lågfrekventa signal som är bärare av den information som skall utsändas. Den lågfrekventa signalen kan exempelvis komma från en mikrofon, när någon talar i den.

Om digital teknik används omvandlas dessutom den lågfrekventa signalen till digital (numerisk) information.

Påverkan från den lågfrekventa signalen brukar betecknas att bärvågen moduleras. De sätt som förekommer att modulera en bärvåg är amplitudmodulering, frekvensmodulering och pulsmodulering. Vid amplitudmodulering får bärvågens styrka (amplitud) variera i takt med den lågfrekvens som skall överföras. Den utsända signalen har väsentligen samma bandbredd som den signal som skall överföras. Vanligtvis är denna begränsad till 4 - 5 kHz. Vid frekvensmodulering är amplituden konstant medan i stället frekvensen hos bärvågen ändras i takt med svängningstalet hos de signaler som skall utsändas. Såväl vid amplitudmodulering som vid frekvensmodulering uppstår på ömse sidor om bärvågen en rad frekvenser. Dessa kallas för sidband. Vid pulsmodulering bestäms pulsernas amplitud, längd eller läge i bärvågsperioden av variationerna i den lågfrekventa signalen.

Även radiomottagaren har en antenn. Denna tar normalt emot en mängd olika radiovågor som kommer från olika sändare som var och en använder olika frekvenser. I antennen utlöser dessa inkommande vågor laddnings-svängningar av samma natur som förekommer i sändarantennerna. I mottagaren finns ett antal elektriska svängningskretsar, som är så beskaffade att de lätt kan råka i svängning (resonans) om de träffas av svängningar med en viss frekvens. Dessa svängningskretsar står i kontakt med antennen. För en mottagare som skall medge mottagning på flera frekvenser, t.ex. en vanlig ljudradiomottagare, kan svängningskretsarnas resonansfrekvens ändras med en vridkondensator och det blir på så sätt möjligt att mottaga sändningar på ett stort antal frekvenser. Vissa andra mottagare däremot kan vara utformade så att de endast kan motta sändningar på en bestämd frekvens. För att få fram den information som finns i sändningen måste de mottagna radiovågorna demoduleras. För detta ändamål finns i mottagaren en s.k. lokaloscillator, som alstrar en konstant högfrekvent spänning som sammanföres med den från antennen inkommande högfrekventa signalen. Lokaloscillatorns frekvens står i en bestämd relation till den mottagna frekvensen. Med hjälp av en detektor får man via den genom sammanföringen erhållna frekvensen fram den lågfrekventa signalen. Denna signal kan därefter förstärkas och matas in i exempelvis en högtalare.

En ljudradiokanal på långvågs- eller mellanvågsområdena, där amplitudmodulering brukar användas, har vanligen ett frekvensband om 15 kHz på vardera sidan om bärvågen. Stationens totala frekvensbredd blir alltså 30 kHz. Detta frekvensutrymme kallas en sändningskanal, och skillnaden mellan den högsta och den lägsta frekvensen inom kanalen ger måttet på kanalbredden.

Inom ultrakortvågsbanden används däremot i allmänhet frekvensmodulering för ljudradio. Kanalbredden blir lika med frekvensavståndet mellan svängningens maximala ytterlägen. Bredden på sidbanden är ett mått på omfattningen av den information som kan överföras. För en ljudradiosändare är den maximala avvikelsen från bärvågsfrekvensen vanligen 75 kHz. Kanalbredden är således 150 kHz.

För de vanliga kommunikationsradiotillämpningarna är det inte vanligt med så breda sändningskanaler. Kanalbredden för en sådan sändare är normalt 25 kHz. Anledningen till att det krävs bredare kanaler för ljudradio än för kommunikationsradio är främst att kraven på ljudkvalitet ställs högre för ljudradion. Att naturtroget återge musik ställer större krav på frekvensbredd än vad som gäller vanligt tal.

En radiosändare som skall sända television kräver mångdubbelt större kanalbredd än vad en ljudradiosändare behöver. Televisionssändare arbetar antingen inom VHF-området eller UHF-området. I VHF-området är kanalseparationen 7 MHz, medan den i UHF-området är 8 MHz. De internationella frekvensplanerna för TV är uppgjorda med dessa kanalseparationer.

2.1.4 Vågutbredningsegenskaper

Radiovågorna har avsevärt 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.

Från en sändare som arbetar på *långvågs- eller mellanvågsbanden* utstrålas radioenergin vanligtvis i alla riktningar. Den del av strålningen som fortplantas längs jordytan - markvågen - avtar i intensitet (fältstyrka) med växande avstånd från antennen. Dämpningen av signalens styrka beror på jordytans elektriska egenskaper och på den använda våglängden. Olika landskapstyper ger olika dämpning. Utbredningen över skogs- och bergslandskap dämpar mångfaldigt mera än utbredning över åkerjord. Minst dämpning erhålls vid utbredning över saltvatten. Dämpningen av markvågen är avsevärt större för korta radiovågor än för långa.

Den del av strålningen från antennen som går ut mot rymden - rymdvågen - beter sig olika beroende på om det är dag eller natt. Under dagen absorberas strålningen i huvudsak av den lägre jonosfären (på 50-90 km höjd). Nattetid upplöses joniseringen av detta skikt och strålningen reflekteras tillbaka mot jordytan av högre liggande skikt. Fältstyrkan av den reflekterande rymdvågen når sitt maximum 200-300 km från antennen och avtar därefter med växande avstånd. Det är exempelvis möjligt att nattetid höra en ljudradioutsändning på långvågs- eller mellanvågsbandet från en sändare med en effekt av 100 kW på avstånd upp till 3 000 km. Vid avstånd av 4 000 - 5 000 km har dock rymdvågen i allmänhet försvagats så mycket att inte ens en sändare med stor utstrålad energi kan uppfattas. Till följd av detta förhållande har det varit möjligt att dela in världen i regioner, inom vilka frekvenstilldelningar till olika sändare kan göras oberoende av motsvarande tilldelningar inom andra regioner.

Vid mottagning på långvågs- eller mellanvågsbandet av enbart markvåg, alltså under dagtid eller inom närområdet till sändaren, blir mottagningen god och stabil. Detta område kring sändaren kallas sändarens primärzon.

Utanför denna zon finns den s.k. fadingszonen, där ljudkvaliteten vid mörker kan variera kraftigt på grund av att signalstyrkan hos rymdvågen är varierande. Mottagningsresultatet blir där ofta helt otillfredsställande. Utanför denna zon ligger den s.k. sekundärzonen, där mottagning oftast är möjlig endast under den mörka delen av dygnet. Utanför primärzonen förekommer under mörker dessutom störningar genom reflekterade rymdvågor från andra långt borta belägna sändare, som utnyttjar samma eller närliggande frekvenser. För att störningarna inte skall upplevas som besvärande måste signalen från den avsedda sändaren ha en avsevärt högre fältstyrka än de övriga sändarna.

Vid sändningar på *kortvågsbandet* är markvågens räckvidd liten. Rymdvågen absorberas emellertid ej på samma sätt som vid långvågs- eller mellanvågssändning av det understa skiktet i jonosfären utan reflekteras även på dagen tillbaka till jordytan. Den reflekteras sedan åter till jonosfären och tillbaka igen. På detta sätt kan den nå mycket långt, i praktiken till alla delar av världen. Detta förhållande gör att kortvåg används i stor utsträckning för sändningar från ett land till andra delar av jorden. Eftersom tillståndet i jonosfären beror på solstrålningen måste man skifta mellan olika våglängder med hänsyn till såväl tiden på dygnet och årstiden som solfläcksaktiviteten. För att öka hörbarheten koncentreras den utsända energin i den riktning där den avsedda mottagaren är belägen. Härvid användes s.k. riktantenner.

Vad gäller användningen av kortvågssändare har det inte varit möjligt att göra någon uppdelning av jorden i olika regioner med oberoende frekvenstilldelning. Till följd av att kortvågssändningar når hela jorden måste en för hela jorden gemensam fördelning av frekvenser göras.

De ultrakorta radiovågorna, alltså frekvensområdet 30 - 3 000 MHz, har egenskaper som i många avseenden liknar ljusvågorna. De fortplantas i normala fall rätlinjigt. De är i stort sett oberoende av tiden på dygnet. De har ringa genomträngningsförmåga, absorberas lätt av porösa ytor och reflekteras lätt mot hårda. Hinder i de ultrakorta vågornas väg, såsom berg och höga hus, ger upphov till markanta slagskuggor. Mindre hinder, sådana som är mindre än våglängden, är dock i allmänhet inte störande. Det krävs i princip fri sikt till sändaren för att mottagning skall vara möjlig. Mottagning är dock i allmänhet möjlig även en bit bortom horisonten (c:a 15 procent bortom den vanliga horisonten). Sändarens antenn kan jämföras med en ljuskälla, som sänder ljusstrålning i alla riktningar. Det är dock vanligt med antennkonstruktioner som har den egenskapen att strålningen koncentreras till horisontalplanet. Detta leder till att fältstyrkan längs jordytan förstärkes så att den motsvarar avsevärt kraftigare sändareffekter än vad som skulle bli fallet med en antenn utan strålningskoncentration.

Eftersom en ultrakortvågssändares räckvidd normalt endast sträcker sig en liten bit bortom horisonten blir antennens höjd och förekomsten av skymmande större föremål och terrängpartier av stor betydelse för storleken av det område inom vilket sändningen kan uppfattas. Till följd av att signalstyrkan från sändaren avtar kraftigt en bit bortom horisonten

är det möjligt att återanvända samma frekvens inom förhållandevis kort avstånd.

Utbredningsförhållandena för de *radiovågor som är ännu kortare än de ultrakorta vågorna*, alltså de frekvensband som betecknas SHF och EHF, liknar ännu mer ljusets. Det krävs således i princip fri sikt till sändaren för att det skall vara möjligt att ta emot vågorna. Varken tiden på dygnet eller vädret har någon större inverkan. Det förekommer dock inom dessa frekvensband stora skillnader i utbredningsegenskaperna. För vissa delband kan dämpningen i atmosfären vara mycket betydande medan andra knappast påverkas. Användningen av frekvenserna måste naturligtvis anpassas till dessa förhållanden.

2.2 Användningen av radiovågor

Som ovan påpekats förekommer radiovågor naturligt i vår omgivning. Det är framförallt solen som är upphov till denna strålning, men radiofrekvent strålning utsänds också från övriga himlakroppar.

Genom en rad upptäckter och uppfinningar främst 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. Det främsta användningssättet för radiovågor var redan från början överföring av information i någon bemärkelse. Användningen av radiovågor som ett medium för informationsöverföring är alltjämt och i allt flera varianter den dominerande.

En annan användningsform, som på visst sätt 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.)

Radiovågor kan också utnyttjas för överföring av energi. Denna tillämpning används i vissa apparater för värmealstring.

Radioanvändningen är, som närmare redovisas i senare avsnitt, i betydande utsträckning internationellt reglerad. Att det måste vara så framstår som naturligt när man betänker att radiostrålningen inom betydande delar av radiofrekvensspektrum med nödvändighet kommer att påverka radioanvändningen utanför det lands gräns där den utsänds.

På grundval av vad som bestämts internationellt beslutar varje stat om radioanvändningen inom sitt territorium. Som en utgångspunkt för de beslut om frekvenstilldelning som skall fattas för radioanvändningen inom Sverige har den svenska myndigheten på radioområdet, frekvensförvaltningen inom televerket, gjort en svensk allokeringsplan för fördelningen av olika radiotjänster på skilda frekvensband (TVTFS 1990:01). Huvudlinjerna i planen har grafiskt åskådliggjorts med hjälp av symboler. Den grafiska återgivningen av frekvensfördelningsplanen finns i bilden på följande sida. Av bilden framgår huvuddelen av förekommande radiotjänster och frekvensband inom vilka de finns.

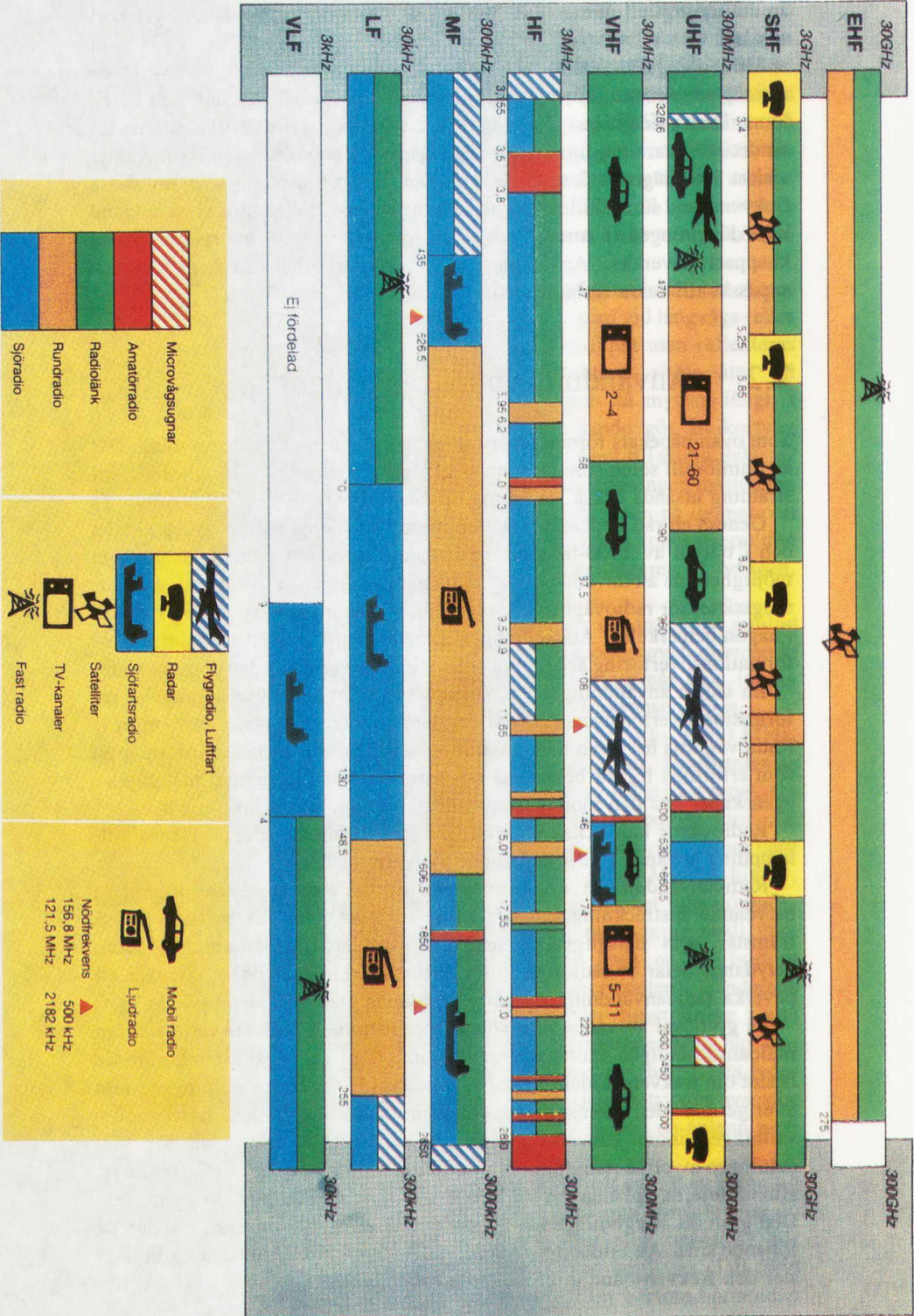


Bild: Frekvensfördelningsplanen

När de olika radioanvändningarna skall redovisas kan en indelning inledningsvis göras med utgångspunkt i två användningsområden, nämligen de användningar som hänförs till mobil respektive fast radio. En ytterligare huvudgrupp av radioanvändning utgörs av rundradio. Till dessa tre stora användningsområden kan läggas en avdelning som kan betecknas övriga användningar. Följande användningar bör antecknas. Förteckningen gör inte anspråk på fullständighet.

Mobil radio

1. Landmobil radio

S.k. kommunikationsradio för transportdirigering, arbetsledning, m.m. för åkerier, taxi, buss, järnväg, polis, brandkår, ambulans, skogsnäring, kraftdistributörer och andra kommunala, statliga och privata tjänster.

Mobiltelefoni: NMT 450, Comvik, NMT 900 samt GSM (tre operatörer).

Personsökning, landsomfattande system: televerkets MBS (via FM-rundradiosändare) och Minicall samt Comviks Metagram

Reportagesändare som utgör programlänkar för högkvalitetsöverföringar av programmaterial från reportagebuss eller motsv.

Lågeffektstillämpningar:

- Personsökning inom en fastighet ("on-site")
- Trådlösa mikrofoner för scenframträdanden, film/TV, simultantolkning, överföring till hörselskadade m.m.
- Reportagesändare för kortdistant överföring mellan reporter (kamera) och reportagebuss eller motsv.
- Sladdlösa telefoner
- Telemetri, dvs. överföring av mätdata o dyl.
- Radiostyrning av kranar, traverser och modellfarkoster
- Larmöverföring (bl.a. s.k. trygghetslarm för äldre och sjuka).

2. Maritim mobil radio

Kustradio för sjösäkerhetskommunikation och för allmän kommunikation mellan fartyg och mellan fartyg och abonnenter i telenätet.

Fartygsradio för kommunikation mellan fartyg ("intership").

Hamnradio för trafikledning m.m. i hamnområden.

3. Luftmobil radio

Flygtrafikledning (flygtrafikleder eller områdeskontroll, anflygning, start/landning och markrörelser på flygplats).

Bolagskommunikation som avser operationella frågor mellan besättning och flygbolag.

Flygtelefoni för flygpassagerares kommunikation in i det allmänna telenätet.

4. Mobil radio via satellit

Landmobilt: Kommunikation med exempelvis långträdare i avlägsna länder, reportagesändningar.

Maritimmobilt: Internationell kust- och fartygsradio via t. ex. INMARSAT.

Luftmobilt: Passagerarkommunikation speciellt vid flygning över oceaner och glest bebyggda områden, planeras även för flygtrafikledning.

Fast radio

1. Fast terrester (markbunden) radio

Radiolänk för exempelvis telefoni, dataöverföring, programöverföring och distribution av rundradiosändningar
Yttäckande system för t.ex. glesbygdstelefoni.

2. Fast satellitrado

Radiolänk för exempelvis telefoni, dataöverföring och programöverföring via bl.a. Intelsat, Eutelsat och Astra.

Rundradio

1. Ljudradio

Sändningar på lång- och mellanvåg (AM); i Sverige finns endast en station kvar för sändningar till grannländerna och mellersta Europa. Sändningar på ultrakortvåg (FM); i Sverige finns tre riksradioprogramsändningar, länsvis lokalradio och närradio. Sändningar på kortvåg (KV); används för sändningar till utlandet. Taltidningar sänds med kodade signaler över FM-sändare under sådan tid på dygnet när vanlig rundradio ej sänds.

2. Television

Sändningar på VHF sker för Kanal 1 samt på UHF för TV 2 och övriga sändningar.

3. Rundradio via satellit

Televisionssändningar via satellit som är internationellt anmälda som rundradiosändningar sker för Sverige endast via Tele-X; programöverföringssändningar via satellit för fast radio är dock i mycket stor utsträckning tillgängliga för allmänheten via kabel-TV eller egna mottagare.

Ljudradioprogram ingår i begränsad omfattning i vissa programöverföringssändningar.

Övriga användningar

1. Radiobestämning - radionavigering

Navigeringshjälp för sjöfart och luftfart i form av :

- positionsbestämning med faszjämförelse på långvåg (LO-RAN) och på mellanvåg (DECCA)
- positionsbestämning genom krysspejling mot radiofyror (MF och VHF)
- indikering av inflygningsbana (i horisontal- resp. vertikalplanet), instrumentlandningssystem (ILS) och mikrovågsländningssystem (MLS)
- radar på fartyget/flygplanet som visar ev. hinder
- markbunden radar som stöd för sjö- och flygtrafikledning i tättrafikerade områden.

2. Radiobestämning - radiolokalisering

Radar för lägesbestämning i luften och till sjöss, huvudsakligen för militära ändamål.

Väderradar för lokalisering av moln, regnområden m.m.

Lågeffektradar där ett föremåls rörelse detekteras genom dopplerskjutning i den mottagna signalen:

- bevakning i banker, muséer, etc
- automatiska dörröppnare
- backvarningsradar
- hastighetsmätning

3. Radiobestämning via satellit

Globalt positionsbestämningssystem (GPS) för navigation och militära ändamål.

Positionsbestämning för nödställda utrustade med nödradiofy (COSPAS/SARSAT).

4. Amatörradio

Icke yrkesmässig användning av radio för övning, kommunikation och tekniska undersökningar, bedrivna i rent personligt intresse utan vinningssyfte.

5. Radioastronomi

Undersökning av naturlig radiostrålning från himlakroppar i syfte att härigenom erhålla mera kunskaper om dessa

6. Rymdforskning

Styrssystem för satelliter, kommunikation med besättningar m.m.

7. Meteorologiska hjälpmedel

Radiosändare i vädersonder.

8. Jordutforskningsatelliter

Överföring av bilder och mätresultat från jordresurssatelliter m.m.

9. ISM (industriella, vetenskapliga eller medicinska ändamål)

Användning av radiofrekvent energi (ej radiosändare), oftast för värmealstring, t. ex. medicinsk s.k. kortvågsbehandling, plastsvetsar, industriella torkningsanläggningar samt numera inte minst mikrovågsugnar.

2.3 Tillgång och efterfrågan på radiofrekvenser

Vid utformning av de principer och metoder som skall tillämpas när beslut om tillstånd till att använda radiosändare och tilldelning av radiofrekvens skall fattas är det viktigt att det finns tillgång till goda kunskaper om det utrymme inom radiofrekvensspektrum som är tillgängligt nu och i framtiden. För att få kunskap härvidlag gav regeringen i november 1988 televerket i uppdrag att utreda och göra en bedömning av efterfrågan på

utrymme för radiokommunikation i olika delar av Sverige. Uppdraget innefattade en bedömning av möjligheterna att tillgodose denna efterfrågan på kort, medellång och lång sikt mot bakgrund av den tekniska utveckling som kunde förutses.

Uppdraget redovisades i en rapport till regeringen i juli 1989 (dnr. 1419/89). Av rapporten, som utarbetats i samarbete mellan frekvensförvaltningen och överbefälhavarens frekvenskontor, framgår att det redan på kort sikt (3 år) kommer att råda frekvensbrist i betydande delar av frekvensspektrum. Beträffande framförallt den övre halvan av UHF-bandet kommer behoven av frekvensutrymme att öka markant på såväl kort, medellång (3-10 år) som lång (mer än 10 år) sikt. Enligt rapporten bör den tekniska utvecklingen leda till att framtidens system blir mindre spektrumkrävande och till en ökad delning mellan olika tjänster i samma frekvensband. Det framhålls att en snabbare omsättning av äldre radioutrustning krävs för att den snabba tekniska utvecklingen skall kunna tas till vara. Det påpekas också att förändringen i Sverige och i omvärlden går allt snabbare. För en effektiv frekvensplanering krävs därför att man hela tiden har aktuella prognoser över behoven och den tekniska utvecklingen. Detta bör, enligt rapporten, ske i form av regelbundna genomgångar om situationen i spektrum med användare och tillverkare.

Regeringen beslutade den 29 mars 1990 att överlämna rapporten till frekvensrättsutredningen.

I rapporten redovisas en genomgång av beläggningssituationen i olika frekvensband över 30 MHz. Mot bakgrund av denna genomgång och med hänsyn tagen till den förväntade utvecklingen, görs i rapporten, följande konsekvensbedömning (kapitel 7 i rapporten).

KONSEKVENSER

Frekvensbrist finns i banden under 470 MHz redan på kort sikt.

I banden mellan 960 MHz och 3 GHz kommer behoven att öka markant. De tillkommande behoven kan inte tillgodoses med mindre befintliga tjänster/tillämpningar flyttas.

En förutsättning för att på effektivaste sätt lösa problemen är att ingen suboptimering sker i form av exklusiva frekvensband för en användarkategori eller tjänst.

Frekvensbristen kommer företrädesvis att finnas i tätbefolkade områden.

1. Frekvenser mellan 30 - 960 MHz

Även fortsättningsvis kommer det att vara svårt att inrymma all landmobil radiotrafik inom för tjänsten upplåtna band mellan 68 - 470 MHz.

Genom utnyttjande av frekvensbandet 862 - 960 MHz kommer troligen aviserade behov att kunna tillgodoses. Förutsättningen är dock att en effektiv frekvensplanering och en fortsatt utveckling av spektrum-effektiva radiosystem sker.

Ytterligare förbättring för landmobila tjänster i band under 470 MHz kan uppnås om erforderligt antal TV-nät kan planeras utan fortsatt anspråktagande av TV-band I och eventuellt III.

Detta förutsätter en samordning med utvecklingen i våra grannländer.

I frekvensband under 470 MHz finns dessutom ökande behov för särskilda radiotillämpningar typ meteorspårskommunikation, väderradar, digital ljudrundradio samt trådlösa mikrofoner.

Vissa av dessa tillämpningar kan tillgodoses inom för tjänsterna internationellt avsatta frekvensband. Andra däremot kräver utrymme som idag är avsatta för mobil radio eller rundradio.

I scenariot med digital ljudrundradio uppstår troligen initialt ökad trängsel i det band där det digitala systemet placeras. När system för digital ljudrundradio i band under 250 MHz väl införts, ges dock möjligheter till avlastning av bandet 87,5 - 108 MHz.

Nedan presenteras en mer detaljerad redovisning.

1.1 Bandet 30 - 87,5 MHz

Bandet är fullt utnyttjat. Begränsningar i form av skyddsavstånd gentemot grannländerna finns, varför inga tilldelningar gjorts i vissa delar av landet.

På kort sikt finns därför inga möjligheter att tillgodose ökade krav, annat än genom tilldelningar med geografiska eller andra begränsningar.

Efterfrågan på frekvensutrymme för landmobila tillämpningar i bandet kvarstår, även på lång sikt.

Behoven från perspektivet kort sikt enligt ovan kvarstår på medellång och lång sikt.

Ökade behov av frekvensutrymme har anmälts för landmobil radio, meteorspårskommunikation och amatörradio.

1.2 Bandet 87,5 - 108 MHz

På kort sikt risk för frekvensbrist i stora delar av landet.

På medellång sikt, då även det övre delbandet 104 - 108 MHz öppnas för rundradio, kan risken för frekvensbrist komma att vara begränsad till de mest befolkningstäta regionerna.

På lång sikt är det troligt att risk för frekvensbrist ånyo uppstår i större delar av landet.

1.3 Bandet 108 - 144 MHz

Bandet är idag väl utnyttjat. De nuvarande tjänsternas frekvensbehov kommer dock även i framtiden att kunna tillgodoses inom bandet.

1.4 Bandet 144 - 174 MHz

Detta band är i nuläget fullbelagt, främst av landmobil radio, i de delar av Sverige, där trafikbehov anmälts. Situationen väntas bestå.

1.5 Bandet 174 - 223 MHz

I nuläget är bandet fullt utnyttjat för rundradiosändningar och i någon mån trådlösa mikrofoner.

För bedömning av bandets framtida beläggning hänvisas i huvudsak till avsnitt 1.8 som beskriver utvecklingen i TV-banden överlag.

1.6 Bandet 223 - 336 MHz

I dagsläget används bandet huvudsakligen för luftmobila tjänster. Utnyttjandegraden är låg. På medellång och lång sikt blir bandet successivt fyllt med mobil, inklusive landmobil, trafik.

1.7 Bandet 336 - 470 MHz

Vissa delar av bandet är redan nu fullt utnyttjade i de delar av Sverige där behov finns. Mellan cirka 380 och 420 MHz är bandet lågt utnyttjat. I det medellånga perspektivet väntas även denna del av bandet bli fullt utnyttjad, främst av nytillkommande landmobil trafik.

1.8 Bandet 470 - 790 MHz

På kort sikt bedöms bandet väl räcka till för aktuella sändningsbehov. På medellång och lång sikt finns både scenarier då bandet räcker till väl eller något mindre väl, och scenarier då bandet är otillräckligt.

1.9 Bandet 790 - 960 MHz

I bandet bedöms ingen frekvensbrist råda med nuvarande utnyttjande på kort till medellång sikt. Begränsningar p.g.a. rymdforskning (EISCAT) är av lokal natur och ej gränssättande för frekvenstillgången.

Problem och eventuell frekvensbrist uppstår först om nya tillämpningar skall planeras in i bandet. Detta kan vara aktuellt redan på kort sikt.

I bandet under 854 MHz finns det på lång sikt risk för frekvensbrist om utbyggnad av TV enligt något av de tidigare beskrivna scenarierna sker.

Över 854 MHz är problemen på lång sikt desamma som i det korta perspektivet, dvs. om ytterligare tjänster utöver landmobil radio skall inrymmas i bandet uppstår frekvensbrist.

På lång sikt bedöms rymdforskningen ha lämnat detta frekvensband.

2. 960 - 3 000 MHz

Det aktuella frekvensområdet används idag huvudsakligen för fast radio och radionavigation, men även av andra tjänster och är väl utnyttjat.

Flera nya tillämpningar har aviserat behov av spektrum inom detta område. En del av de nuvarande har dessutom ett behov av utökning.

Behoven varierar såväl i omfattning, tidshorisont som flexibilitet i valet av delband. En sammanfattning ges i tabellen nedan.

Tillämpning	Frekvensbehov i MHz			Total ökning	Delband
	Kort sikt	Medellång sikt	Lång sikt		
Persontelefon/DECT	+20		+80-130	100-150	1,7-2,3 GHz
Terrester flygtlf	+2	+2-8		4-10	1,5/1,6 GHz
Mobil satellit					1,5/1,6 GHz
Ljudradiosatellit			+84	84	< 2 GHz
Transp.videolänk	+224	+84		308	2,5 GHz
TT&C					2,5 GHz
Telemetri				5	

3. Frekvenser över 3 GHz

I stort bedöms efterfrågan på frekvenser inte vara större än tillgången i dessa band.

De bristsituationer som kan uppstå beror i första hand på att man från användarnas sida vill utnyttja befintlig infrastruktur för långdistansnäten (högkapacitetsförbindelse 4 - 11 GHz),

att man för transportabla/mobila radiolänkar vill koncentrera användandet till ett fåtal frekvensband med så stor handlingsfrihet som möjligt för den enskilde användaren (exklusiva kanaler), att flera olika tjänster är intresserade av samma frekvensband på samma platser.

Det första problemet kan lösas genom att bygga en ny infrastruktur och återanvända lägre frekvensband eller genom att komplettera befintlig infrastruktur och använda högre frekvensband. Den tekniska utvecklingen kan också innebära utbyte av befintlig radiolänk mot mer spektrumeffektiv sådan.

Det andra problemet kan lösas genom att användarna koordinerar användningen vid varje enskilt tillfälle och väljer så högt frekvensband som möjligt.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Lågeffektutrustningar

Utrustning med mycket låga effekter t.o.m. lägre eller lika med tillåtna effektnivåer för viss radiostörande materiel förväntas tillåtas i Europa. Man kommer troligen att utnyttja frekvenser i nästan alla band utom de som planerats för rundradio och luftmobil trafik.

4.2 Radioastronomi

Det måste speciellt noteras att radioastronomins frekvensbehov inte kan lösas genom frekvensomflyttningar då de avlyssnade frekvenserna är beroende av fysikaliska lagar.

3 Den internationella regleringen på radioområdet

3.1 Internationella organisationer

Av den beskrivning av radiotekniken och de olika formerna för användning av radiovågor som lämnats i föregående avsnitt framgår behovet av samarbete över gränserna när det gäller radioanvändningen. Detta behov stod tidigt klart och redan kort tid efter det att radiotekniken blivit mera allmänt tillgänglig påbörjades arbetet med att internationellt lägga fast vissa riktlinjer. Detta ägde företrädesvis rum inom ramen för det ännu tidigare etablerade samarbetet på telekommunikationsområdet.

Det internationella samarbetet är numera mycket omfattande såväl på sistnämnda område som på området för radiokommunikation. Vad gäller användningen av radiovågor blev det snart tydligt att ett viktigt mål med samarbetet var att se till att det blev möjligt att upprätthålla radioförbindelser utan risk för att annan användning skulle störa kommunikationen. Det blev därför viktigt att dela upp det tekniskt användbara frekvensområdet i band som avsattes för bestämda användningsområden. En ordning för nationernas ansvar beträffande beslut om tilldelning av bestämda radiofrekvenser lades också fast.

En annan sida av det internationella arbetet är strävandena att bestämma tekniska krav på den utrustning som skall förekomma inom radioanvändningen.

Det internationella arbetet sker inom flera organisationer och ofta på flera nivåer. Till de viktigaste organisationerna får räknas den internationella teleunionen (ITU), som är världsomspännande, samt den europeiska sammanslutningen av post- och teleförvaltningar (CEPT).

Inom Europa har också det arbete som utföres inom de europeiska gemenskaperna stor betydelse. Beslut inom EG påverkar också situationen i Sverige.

3.1.1 Den internationella teleunionen

Den globala regleringen av radiokommunikationerna handhas av internationella teleunionen. ITU är ett fackorgan inom FN och har sitt säte i Genève. Unionen bygger på en världsomspännande konvention, internationella telekonventionen (International Telecommunication Convention). Konventionen omarbetas med jämna mellanrum och

behandlas formellt sett efter varje omarbetning som en ny konvention, som är öppen för ratifikation av alla FN:s medlemsstater.

Ca 160 stater hör till ITU. Grunden för unionen är numera den i Nairobi den 6 november 1982 avslutade internationella telekonventionen. Efter ratifikation trädde den för Sveriges del i kraft den 3 oktober 1985 (SÖ 1985:66). Konventionen kompletteras av särskilda tillämpningsföreskrifter kallade reglementen för radio, telegrafi och telefoni. Den senaste allmänna revideringen av radioföreskrifterna, det s.k. radioreglementet (Radio Regulations), var slutförd år 1982. Därefter har partiella revideringar av reglementet genomförts under 1980-talet. Den senaste utgåvan av reglementet är från 1990.

ITU genomgår för närvarande en organisationsförändring. Syftet med denna är bl.a. att uppnå snabbare standardisering och en ökad effektivitet i samordningen av frekvenserna.

Den internationella telekonventionen och radioreglementet är bindande folkrätt för alla stater som har ratificerat konventionen (art 43 och 44 i konventionen). En översiktlig redogörelse för innehållet i konventionen och radioreglementet lämnas nedan (avsnitt 3.2 och 3.3).

Det är förutsatt i den internationella telekonventionen att bi- och multilaterala frekvensöverenskommelser och koordineringsavtal beträffande frekvenstilldelning skall träffas när så behövs. För Sveriges del har en rad sådana överenskommelser träffats. Som exempel kan nämnas avtal mellan Danmark och Sverige om frekvensanvändning och frekvenskoordinering i band för mobila och fasta stationer i de geografiska gränsområdena mellan länderna samt avtal mellan östersjöstaterna om frekvensbandet 104 - 108 MHz. Avtal har också träffats med förvaltningar och internationella organisationer i samband med TELE-X samt om svenska och utländska jordstationer.

3.1.2 CEPT

Vid sidan av folkrättsligt bindande avtal har det internationella samarbetet till stor del avkastat överenskommelser av inte bindande karaktär. Formellt sett utgör dessa överenskommelser endast ömsesidiga avsiktsförklaringar i något bestämt avseende. Arbetet inom ramen för de europeiska post- och teleförvaltningarnas samarbetsorgan har i stor utsträckning haft denna karaktär. Trots att dessa viljeförklaringar eller rekommendationer således inte måste följas har de visat sig värdefulla för utvecklingen av det internationella samarbetet på telekommunikationsområdet.

De europeiska post- och teleförvaltningarnas samarbetsorgan, Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT) bygger på en överenskommelse som år 1959 ingicks mellan 23 post- och telekommunikationsförvaltningar i 19 stater, däribland de svenska post- och televerken. Medlemskretsen har efter hand utvidgats och för närvarande finns medlemmar från 32 stater. Arbetet sker i huvudsak uppdelat för postkommunikationer och telekommunikationer. Förutom i plenarmöten sker arbetet inom en rad kommittéer och särskilda arbetsgrupper.

Från början fanns det inget behov av att skilja mellan regulativa och operativa frågor inom organisationen. Oftast ombesörjdes båda funktionerna av en statlig organisation som, rättsligt eller i vart fall faktiskt, hade monopolställning. Efter hand som telemarknaden har liberaliserats i allt fler stater och monopolen har brutits upp har det visat sig behövt att hålla de olika funktionerna i sär. I linje med denna utveckling har det också getts möjligheter för vissa nätoperatörer, som inte har några regulativa uppgifter, att erhålla ställning som medlemmar. De frågor om vilka det behövs samarbete har dock i många fall visat sig vara olika för de medlemmar som har myndighetsuppgifter och för de som är nätoperatörer. Detta har haft den effekten att kommittéerna inom CEPT alltmåra har kommit att hänföras till antingen regulativa eller operativa sådana. Detta förhållande utgör också bakgrunden till överväganden av en annan struktur på det europeiska samarbetet, där den nuvarande formen för överordnat samarbete inom CEPT kan komma att ersättas av andra organ. Under hösten 1991 fattades sålunda beslut om att CEPT skall bli ett renodlat regulatörsorgan. Operatörsintressena skall i framtiden tillvaratas inom ETNO (European Telecommunication Networks Operators).

Bland CEPT:s kommittéer förtjänar i detta sammanhang att nämnas framförallt Radiokommunikationskommittén, European Radiocommunications Committee (ERC), inrättad i sin nuvarande form 1990. Denna har nyligen öppnat ett permanent kontor (European Radiocommunications Office) i Köpenhamn med sex experter. ERC, som är att betrakta som en regulativ kommitté, arbetar bl.a. med att ta fram rekommendationer angående hur koordinering av frekvensanvändningen i Europa skall genomföras inom olika områden. Frågor om harmonisering av frekvensband för informationssystem för vägtransporter (RTI), harmonisering av frekvenser för radionätverk inom lokala områden (RLANs) och harmonisering av frekvensband för informationssystem för vägtrafik är sådant som avhandlas inom ERC. Inom ERC har också utarbetats rekommendationer rörande exempelvis typgodkännande och mobila enheters rörelsefrihet inom GSM-systemet.

En annan CEPT-kommitté, European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs (ECTRA), har sin verksamhet utformad utifrån uppgifterna på myndighetssidan inom hela telekommunikationsområdet. Även denna kommitté inrättades 1990 som en följd av utvecklingen mot en uppdelning på regulatörs- respektive operatörsverksamhet.

Även om arbetet inom CEPT till stor del går ut på att genom uppnående av samsyn få till stånd ett fungerande internationellt samarbete har televerket formellt anslutit sig till flera s.k. Memoranda of Understanding (MOU); gemensamma avsiktsförklaringar, bl.a. avseende ett europeiskt standardiseringsorgan på telekommunikationsområdet (ETSI), standard för ett alleuropeiskt mobiltelefonsystem (GSM) och ett alleuropeiskt personsökningssystem (ERMES).

Tekniska standarder för radioutrustning och andra telekommunikationsutrustningar utarbetas numera av ETSI efter att tidigare ha framtagits inom CEPT.

3.1.3 EG

Inom EG är bestämmandet av en gemensam telepolitik ett viktigt element i strävan mot etableringen av den inre marknaden, som skall föreligga vid utgången av år 1992. Detta framgår av flera dokument från ministerrådet och kommissionen. När det i dessa sammanhang talas om förhållanden på telekommunikationsområdet görs ofta ingen skillnad mellan telekommunikation på tråd, med hjälp av radio eller med användning av andra elektromagnetiska system. Användningen av radio betraktas alltså som ett av flera kommunikationsmedier. Det är endast undantagsvis som något EG-organ hittills har uttalat sig i frekvensfrågor; avgöranden i dessa frågor synes ha överlämnats till de enskilda medlemsstaterna och till samarbetet inom ITU och i viss mån inom CEPT. Inom EG regleras radioområdet i huvudsak utifrån radions funktion som en del av telekommunikationsverksamheten. Tyngdpunkten synes ligga på en generell liberalisering av marknaden och på undanröjande av tekniska handelshinder och andra hinder för en fri konkurrens. Frågor om standardisering av teleutrustning, inklusive exempelvis radiosändare i publika telenät, har i detta sammanhang en framskjuten plats. Inom EG bedrivs också en rad olika forskningsprogram på teleområdet, t.ex. RACE (Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe), som syftar till att genom utveckling av teknologi och standardisering möjliggöra att avancerade bredbandskommunikationstjänster skall kunna införas i Europa från år 1995.

Den åsyftade utvecklingen är ett stegvis genomförande av en konkurrensorienterad gemensam telekommunikationsmarknad. Detta framgår av ministerrådets resolution den 30 juni 1988 om etablering av en gemensam marknad för teletjänster och utrustning (88/C 257/01) och EG-kommissionens direktiv den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster (90/388/EEC). Sistnämnda direktiv ålägger medlemsstaterna att säkerställa att bl.a. tilldelning av frekvenser och övervakning av användningsvillkoren utförs av ett organ som är oberoende av teleoperatörerna.

Enligt ett av EG-kommissionen den 16 maj 1988 utfärdat direktiv (88/301/EEC) om konkurrens på teleterminalmarknaderna åläggs medlemsstaterna se till att de nationella televerksamheternas ensamrätt på terminalområdet upphävs. Det är dock också fortsättningsvis möjligt för medlemsstaterna att upprätthålla nationell ensamrätt för själva infrastrukturen och den grundläggande telefonitjänsten (beslut i ministerrådet den 7 december 1989).

Ministerrådet har den 29 april 1991 beslutat ett särskilt direktiv (det s.k. terminaldirektivet) om inbördes närmande av medlemsstaternas lagstiftning rörande terminalutrustning för publika telenät (telefonapparater, telefaxapparater, etc) samt om ömsesidigt erkännande av utrustningars överensstämmelse med givna krav (91/263/EEC). Enligt detta direktiv får en medlemsstat inte hindra att terminalutrustning som uppfyller direktivets krav marknadsförs, omsätts eller används inom dess område. Medlemsstaterna skall också se till att endast terminalutrustning som uppfyller

direktivets krav marknadsförs eller tas i bruk inom dess område. Direktivet uppftar en rad krav på terminalutrustningen; bl.a. skall den för att bli godkänd uppfylla krav med avseende på elektromagnetisk kompatibilitet (störningskänslighet och störningsbenägenhet) och effektiv användning av radiofrekvensspektrumet.

Ytterligare belysning av EG:s reglering och i vilken utsträckning den bör påverka de svenska reglerna på radioområdet diskuteras i avsnitt 11.5 nedan.

3.2 Den internationella telekonventionen

Den internationella telekonventionen är, som tidigare nämnts, den internationella överenskommelse på vilken verksamheten inom ITU bygger. Den ratificerades av Sverige år 1985 (SÖ 1985:66).

Konventionens huvudtext består av 83 artiklar, vilka är fördelade på 13 kapitel. Kapitel 1 - 7 utgör del 1 och benämns Grundläggande förutsättningar medan de följande kapitlen ingår i del 2 Allmänna regler. Konventionen inleds med ett företal, preambel, som innehåller vissa ändamålsförklaringar. Det slås bl.a. fast att konventionen är grundinstrumentet för den internationella teleunionen.

Det första kapitlet består av 17 artiklar. Detta kapitel innehåller bl.a. bestämmelser om rätten att erhålla medlemskap i unionen (art. 1) och om de ändamål som skall vara ledande för unionen (art. 4). Unionen skall upprätthålla och utvidga det internationella samarbetet mellan medlemmarna för förbättring och rationellt bruk av varje slag av telekommunikationer samt erbjuda utvecklingsländerna tekniskt bistånd inom televäsendet. Vidare skall ändamålet vara att främja utvecklingen av tekniska hjälpmedel och den mest effektiva användningen av dem i syfte att höja televäsendets prestationer, öka dess användbarhet och göra dess tjänster tillgängliga för allmänheten i största möjliga omfattning samt att samordna nationernas strävanden i dessa syften. För dessa ändamål skall unionen bl.a. fördela frekvensspektrumet och registrera tilldelade frekvenser sålunda att menliga störningar mellan radiostationer i olika länder kan undvikas samt samordna strävandena i avsikt att eliminera menliga störningar mellan radiostationer i olika länder och förbättra användningen av radiofrekvensspektrumet.

Det finns ett flertal organ inom unionen. Det främsta organet är fullmaktskonferensen, Plenipotentiary Conference, som skall sammankallas vart femte eller sjätte år (art. 6). Vid en sådan konferens kan konventionens huvudtext revideras. Det förekommer därutöver s.k. administrativa konferenser, antingen avseende hela världen eller begränsade till en region (art. 7). Vid de administrativa världskonferenserna (WARC resp. WATTC) görs förändringar i de reglementen som förekommer inom ITU. Ett administrativt råd, Administrative Council, väljs vid varje Plenipotentiary Conference (art. 8). Unionens permanenta organ utgöres av generalsekretariatet, som leds av generalsekreteraren, den internationella frekvensregistreringsbyrån (IFRB), den internationella konsultativa

kommittén för radio (CCIR) och den internationella konsultativa kommittén för telegraf och telefon (CCITT) (art. 9-11).

Det andra kapitlet innehåller regler av allmän karaktär för telekommunikationer. Artiklarna i detta kapitel upptar bl.a. bestämmelser om rätt för allmänheten att använda internationella telekommunikationer (art. 18), medlemsstaternas rätt att stoppa överföringar (art. 19) och att inte utföra viss televerksamhet (art. 20) samt skyldighet att ombesörja att internationella telekommunikationer kan utföras snabbt och utan avbrott inom landet (art. 23). Medlemsstaterna är skyldiga att informera om överträdelser av konventionsbestämmelserna eller bestämmelserna i de administrativa reglementena (art. 24). Det ges också regler om att telekommunikationer med visst angivet innehåll skall åtnjuta högsta prioritet (art. 25). Medlemsstaterna förbehålls rätten att utforma sina telekommunikationer efter eget gottfinnande i den mån andra medlemsstater inte berörs eller inte riskerar att bli utsatta för störningar (art. 31).

Det tredje kapitlet upptar särskilda regler för radio. Artikel 33 innehåller en grundläggande bestämmelse. Medlemsstaterna skall enligt denna 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. Medlemsstaterna åtar sig att se till att radioanvändningen sker på sådant sätt att skadliga störningar från radioanvändning och från elektriska apparater inte uppkommer (art. 35). Skyldigheten att vidta åtgärder vid nödanrop och liknande slås fast i artikel 36. Medlemsstaterna förbehålles fullständig frihet att utforma radionät för försvarsändamål (art. 38).

Kapitel fyra behandlar teleunionens förhållande till Förenta nationerna och andra internationella organisationer.

Det femte kapitlet upptar bestämmelser om tillämpligheten av konventionen och reglementena. Konventionen kompletteras av de administrativa reglementena, vilka är bindande för alla medlemsstater. Ratifikation av konventionen innebär att staten samtidigt underkastar sig de administrativa reglementen som gäller vid ratifikationstidpunkten (art. 42). Medlemsstaterna är skyldiga att följa bestämmelserna i konventionen och de administrativa reglementena. De är dessutom skyldiga att se till att dessa bestämmelser följs av sådana radioanvändare som har fått tillstånd av staten för internationell radiotrafik eller för radiotrafik som kan orsaka störningar i andra länder (art. 44).

I kapitel sex avhandlas begreppsbestämningar genom hänvisningar dels till en bilaga (annex 2), dels till de definitioner som är intagna i de administrativa reglementena.

Del två av konventionen innehåller bestämmelser om hur teleunionen skall arbeta, allmänna regler för konferenserna och de konsultativa kommittéerna, procedurregler, m.m

3.3 Det internationella radioreglementet (Radio Regulations)

Det internationella radioreglementet 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.

Radioreglementet är ett mycket omfattande verk. I den senaste utgåvan 1990 består själva reglementet av 72 artiklar, som är indelade i 13 kapitel. Därutöver finns 48 bilagor samt ett stort antal resolutioner och rekommendationer. Varje artikel i reglementet är uppdelad i ett ofta stort antal punkter. Punkterna är löpande numrerade genom hela reglementet och utgör totalt flera än 5 000.

Reglementet inleds med definitioner. I artikel 1 fastläggs innebörden av en lång rad begrepp. Bl a definieras följande begrepp.

Telecommunication: Any transmission, emission or reception av signs, signals, writing, images and sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems.

Radio: A general term applied to the use of radio waves.

Radio Waves or Hertzian Waves: Electromagnetic waves of frequencies arbitrarily lower than 3 000 GHz, propagated in space without artificial guide.

Radiocommunication: Telecommunication by means of radio waves.

Broadcasting Service: A radiocommunication service in which the transmissions are intended for direct reception by the general public. This service may include sound transmissions, television transmissions or other types of transmission.

Station: One or more transmitters or receivers or a combination of transmitters and receivers, including the accessory equipment, necessary at one location for carrying on a radiocommunication service, or the radio astronomy service. Each station shall be classified by the service in which it operates permanently or temporarily.

Artiklarna 2-4 upptar benämningar på frekvens- och våglängdsband för radio, sätt att ange datum och tid samt beteckningar för olika slag av sändning.

Av artikel 5 framgår att den utrustning som skall användas i en station och utsändningen från denna skall uppfylla bestämmelserna i reglementet. Så långt det är möjligt från praktiska synpunkter skall också val av utrustning för överföring, mottagning och mätning ske utifrån de senaste tekniska framstegen.

I artikel 6 anges vissa allmänna regler för frekvenstilldelning och för frekvensanvändning. Inledningsvis upptas den allmänna ändamålsbestämmelsen angående strävan att begränsa tilldelningen av frekvensantal och frekvensutrymme som finns intagen redan i den internationella telekonventionen (se ovan s. 4, art. 33). Vidare förbinder sig medlemssta-

terna att vid tilldelning av frekvenser åt stationer, som kan vålla menliga störningar i trafik som ombesörjes av andra länders stationer, iaktta den i frekvensfördelningstabellen (se nedan) angivna fördelningen samt övriga bestämmelser i reglementet. Medlemsstaterna får inte tilldela en station någon frekvens, som inte överensstämmer med frekvensfördelningstabellen eller med övriga bestämmelser i reglementet, annat än under uttrycklig förutsättning att därigenom inte uppkommer menliga störningar i trafiken vid stationer som arbetar i enlighet med konventionens och reglementets bestämmelser. En frekvens, som tilldelas någon station för viss trafik, skall ligga så långt från gränserna av det för sådan trafik upplåtna frekvensbandet, att med hänsyn tagen till omfånget av det stationen tilldelade frekvensbandet menlig störning inte vållas trafik, för vilken frekvenser i bredvidliggande band har upplåtits.

Av artikel 7 framgår att två eller flera medlemsstater kan sluta särskilda överenskommelser om underuppdelning av frekvensband mellan berörda slag av trafik i dessa länder. Överenskommelserna får dock inte strida mot någon bestämmelse i reglementet.

En huvudbeståndsdel av reglementet utgörs av den s.k. frekvensfördelningstabellen, eller allokeringstabellen, vilken finns i artikel 8. Tabellen är utformad med utgångspunkt i det förhållandet att världen för frekvensfördelningen har delats upp i tre regioner. Region 1 består av Europa, Afrika, västasien och Sovjetunionen. Region 2 utgörs av Amerika och region 3 av syd- och östasien samt Australien och Nya Zeeland.

I frekvensfördelningstabellen fördelas, allokeras, 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 satellitrado, satellitrundradio, radionavigation, amatörradio, radioastronomi och radiolokalisering. Frekvensspektrumet delas upp i frekvensband, vilka kan ha samma eller olika omfattning i de tre regionerna.

Det förekommer olika klasser vid fördelningen på trafikslag, vilket har betydelse då samma frekvensband har upplåtits för flera trafikslag. Den huvudsakliga uppdelningen görs i primär trafik och sekundär trafik. Stationer som utför sekundär trafik får inte vålla menlig störning för stationer, som ombesörjer primär trafik och vilka redan tilldelats frekvenser eller senare kan komma att tilldelas sådana. Dylika stationer kan inte heller göra anspråk på skydd mot menliga störningar från stationer för primär trafik, åt vilka frekvenser redan tilldelats eller senare kan komma att tilldelas. Dock kan en station, som utför sekundär trafik, kräva skydd mot menliga störningar från stationer, som utför samma eller annan sekundär trafik och som kan få sig frekvenser tilldelade vid en senare tidpunkt.

Förutom den ovan angivna klassindelningen av trafikslag och frekvensupplåtelser förekommer det i fotnoter till frekvensfördelningstabellen att ett frekvensband anges vara "dessutom upplåtet för" viss trafik inom ett område, som är mindre än en region, eller i ett visst land. Denna trafik anges då som "extra trafik", vilket innebär att trafiken tillkommer i detta

område eller land utöver det eller de slag av trafik, som finns angivna i frekvensfördelningstabellen.

I frekvensfördelningstabellen finns också s.k. alternativa upplåtelser. En sådan upplåtelse är för handen då ett frekvensband i en fotnot till frekvensfördelningstabellen uppges vara "upplåtet för" viss trafik inom ett område, som är mindre än en region, eller i ett visst land. En alternativ frekvensupplåtelse ersätter den upplåtelse som eljest är angiven i frekvensfördelningstabellen inom det ifrågavarande området eller landet.

Frekvensfördelningstabellen omspannar totalt frekvensområdet från lägre än 9 kHz till 400 GHz.

I artikel 9 ges vissa särskilda regler att beakta vid staternas frekvenstilldelning och vid frekvensanvändningen. Enligt artikeln godtar medlemsstaterna bl.a. att det föreligger särskilda säkerhetsaspekter vad gäller radionavigation och annan säkerhetstrafik med avseende på frihet från menliga störningar. Detta skall därför tas med i bedömningen vid tilldelning och användning av frekvenser. Medlemsstaterna förklarar sig också ense om att bland frekvenser med stor räckvidd är de som ligger i band mellan 5 och 30 MHz särskilt användbara för förbindelser över långa avstånd. De utfäster sig därför att såvitt möjligt reservera dessa band för sådana förbindelser. Närhelst frekvenser i dessa band används för förbindelser på korta eller medellånga avstånd, skall minsta möjliga effekt utnyttjas. Vidare förbjuds sändningar som kan medföra menliga störningar på nöd-, alarm-, il- eller säkerhetskommunikation på de internationella nöd- och säkerhetsfrekvenserna.

Kapitel 4 som omfattar artiklarna 10-17 behandlar koordination, anmälan och registrering av frekvenser samt Internationella frekvensregistreringsbyråns verksamhet. Särskilda regler för koordination av staternas frekvenstilldelningar till stationer som skall verka på rymdradiokommunikationsområdet finns intagna i artiklarna 11, 15 och 15A.

Artikel 12 tar upp anmälan av frekvenstilldelningar och införandet av dessa i det internationella frekvensregistret med avseende på terrestra radiostationer. Det framgår att varje frekvenstilldelning till en fast station, landstation, rundradiostation, radionavigeringsstation, fast radiolokaliseringsstation, standardfrekvensstation, tidssignalstation eller till en markbaserad väderleksradiostation skall i angivna fall anmälas till Internationella frekvensregistreringsbyrån. Detta gäller om användningen av den tilldelade frekvensen kan vålla menliga störningar av andra länders trafik, om frekvensen skall användas för internationell radiotrafik eller om internationellt erkännande av frekvensens användning önskas. Anmälningarna granskas av byrån med avseende på huruvida tilldelningen stämmer överens med föreskrifterna i telekonventionen, med frekvensfördelningstabellen och med övriga föreskrifter i reglementet. Sannolikheten av att menlig störning kan vållas i trafik som ombesörjs av en station, för vilken frekvenstilldelning redan blivit införd i registret, bedöms också i vissa fall. Byrån beslutar som ett resultat av prövningen huruvida frekvenstilldelningen godkännes eller underkännes. På begäran av bl.a. det anmälande landet kan avgörandet omprövas. Omprövningen görs av byrån.

Vad gäller frekvenstilldelningar till stationer för radioastronomi och rymdradiokommunikation ges en motsvarande reglering i artikel 13. Det framgår att varje frekvenstilldelning för sändning eller mottagning vid en jord- eller rymdstation skall anmälas till Internationella frekvensregistreringsbyrån om användningen av den ifrågavarande frekvensen kan orsaka menliga störningar för andra länders trafik, om frekvensen skall användas för internationell radiokommunikation eller om internationellt erkännande av frekvensanvändningen önskas.

Av artikel 16 framgår ordningen för att hålla den plan aktuell, som behandlar tilldelningen till länder av frekvenser för kustradiostationer i de band inom frekvensområdet mellan 4 000 kHz och 23 000 kHz som är exklusivt avsatta för maritim mobil radio. Själva fördelningsplanen finns intagen i bilaga 25.

Artikel 17 behandlar planering och förfaringssätt vad gäller de band mellan 5 950 kHz och 26 100 kHz, som är exklusivt avsatta för rundradio.

Kapitel 5 tar upp åtgärder mot störningar. I artikel 18 förbjuds alla stationer att utföra onödiga sändningar, sända överflödiga signaler och meddelanden, sända falska eller vilseledande signaler eller sända signaler utan att ange ursprung. Varje station är skyldig att begränsa sin utstrålade effekt till det minsta som erfordras för att på ett tillfredsställande sätt ombesörja stationens trafik. Det åläggs också varje medlemsstats tillståndsmyndighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att undvika att störningar uppkommer från användningen av elektriska apparater, m.m.

Artikel 22 anvisar förfaringssätt om det visar sig att det förekommer menliga störningar

I artikel 23 föreskrivs skyldighet för varje medlemsstats radioförvaltningsmyndighet att vidta erforderliga åtgärder för att förbjuda och hindra att radiomeddelanden, som inte är avsedda för alla och envar tas emot utan särskilt tillstånd och att innehållet i eller blotta förhandenvaron av sådana upplysningar, som kunnat erhållas vid mottagningen, utan särskilt tillstånd yppas eller att upplysningarna utan särskilt tillstånd offentliggöres eller utnyttjas på något sätt.

Det framgår av 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 har på lämpligt sätt och i överensstämmelse med reglerna i reglementet lämnat sitt tillstånd.

Alla sändare skall vara möjliga att identifiera antingen genom igenkänningssignal eller genom något annat. Denna föreskrift framgår av artikel 25, som också innehåller bestämmelser om fördelning av internationella anropsserier och tilldelning av anropssignaler.

I kapitlen 8-12, som omfattar artiklarna 27-68, ges bestämmelser om grupper av trafikslag och om särskilda trafikslag och stationer. Exempelvis föreskrivs hur stationsplatser och frekvenser skall väljas och om vilka gränser som skall gälla för sändareffekt. Beträffande rundradio föreskrivs i artikel 30 att det är förbjudet att upprätta och använda rundradiostationer på fartyg, luftfartyg eller andra flytande eller luftburna föremål utanför ett lands territorium. Inom fast radio är vissa sändningsklasser uttryckligen förbjudna i band under 30 MHz (art. 31). Det skulle vara möjligt att

mångfaldiga exemplifieringen, eftersom floran av bestämmelser är mycket omfattande.

3.4 Annat europeiskt samarbete

Som anförts ovan är CEPT att betrakta som ett europeiskt samarbetsorgan, vars främsta uppgift hittills har varit att befordra just samarbetet mellan de europeiska post- och teleförvaltningarna. Inriktningen har ofta legat på att få fram en gemensam syn i de frågor som kräver en internationell lösning. Formliga avtal har inte träffats. I vissa frågor har dock parterna avgett gemensamma avsiktsförklaringar. Dessa har hittills hållits på förvaltnings- eller operatörsnivå. Följande exempel kan redovisas.

ETSI

CEPT:s telekommission fastställde den 15 januari 1988 ett Memorandum of Understanding (MOU) om att inrätta ett europeiskt standardiseringsinstitut på telekommunikationsområdet och att dit överföra sin tekniska standardiseringsverksamhet. ETSI har startat och är nu ett helt självständigt organ med telemyndigheter, teleoperatörer, industrier och andra intressenter på området som medlemmar. Av förpliktelserna enligt MOU kvarstår nu endast att CEPT-förvaltningarna gemensamt betalar vissa administrativa kostnader för ETSI.

GSM

Enligt ett MOU av den 7 september 1987 har europeiska teleoperatörer förbundit sig att införa ett paneuropeiskt mobiltelefonisystem, det s.k. GSM-systemet, senast år 1991.

ERMES

Enligt ett MOU av den 24 januari 1990 har europeiska teleoperatörer förbundit sig att öppna en internationell personsökningstjänst på frekvensbandet 169 MHz per den 31 december 1992. Tjänsten benämns European Messaging System (ERMES) PanEuropean paging.

TRAC

Enligt ett MOU av den 15 november 1985 har europeiska telemyndigheter och teleoperatörer förbundit sig att samverka inom Technical Recommendations Applications Committee bl.a. för tillämpning av ETS:s (European Telecommunication Standard) beträffande teleterminalutrustning.

4 Gällande svensk rätt

Användandet av radiosändare blev tidigt föremål för statsmakternas reglering i Sverige. Den första lagstiftningen tillkom år 1905. Det var lagen (1905:18) om utförande och nyttjande af elektrisk anläggning för telegrafering eller telefonering utan tråd. I denna föreskrevs skyldighet för den som här i riket ville utföra elektrisk anläggning för telegrafering eller telefonering att söka tillstånd till detta från Konungen. Lagstiftningen föranleddes av framgångarna med försök att med hjälp av radiotelegrafering utan tråd sända meddelanden mellan skilda orter. Även om säkerheten och tillförlitligheten ännu inte hade nått upp till vad som rädde vid telegrafering genom metallisk ledare "syntes dock den tid ej vara långt aflägsen, då telegraferingen utan tråd komme att intaga ett viktigt rum i den allmänna samfärdseln" (NJA II 1905 avd 7 s. 17 f). Med hänsyn till bl.a. vikten av att anläggningarna anlades så att de inte kom att störa varandra och intresset av att det skulle bli möjligt för Sverige att ansluta sig till den internationella reglering som då började utvecklas ansågs att krav på tillstånd från Konungen borde föreskrivas.

Lagstiftningen på området ändrades ett flertal gånger under första hälften av 1900-talet genom att nya lagar stiftades. Det var lagen (1907:94) om utförande och nyttjande af elektrisk anläggning för telegrafering eller telefonering utan tråd, lagen (1924:121) om utförande och nyttjande av elektrisk anläggning för telefonering eller telegrafering utan tråd m.m., lagen (1939:795) om anläggningar för radiotelegrafi eller radiotelefoni samt lagen (1946:172) om radioanläggningar m.m.

4.1 Radiolagen m.m.

De grundläggande bestämmelserna på radioområdet finns numera i radiolagen (1966:755, omtryckt och senast ändrad 1991:1066). Den trädde i kraft den 1 juli 1967. Motiven till lagen finns redovisade i prop. 1966:149. Till grund för lagstiftningen ligger 1960 års radioutrednings betänkande (SOU 1965:20) Radios och televisionens framtid i Sverige samt det utredningsarbete som utförts av en särskild utredningsman, vilket presenterats i betänkandet (SOU 1965:46) Radiolag.

De nyss anförda skälen för den första lagstiftningen på området torde ha tjänat som huvudsaklig grund också för den nu gällande radiolagen. För att det i praktiken skall vara möjligt att använda radio måste således frihet från störning från andra radioanvändare kunna förväntas. Det måste därför finnas en ordning för tilldelning av frekvenser till olika användare. Skilda

användningar av radio måste harmoniseras med varandra. Detta gäller inte bara inom landet. Även användningen av radio i utlandet kan påverka den svenska radioanvändningen, liksom denna givetvis kan ha verkningar utomlands. Det måste därför ses till att den svenska radioanvändningen och den som sker i andra stater ordnas så att störningar i görligaste mån undviks. I linje med det anförda får också till grund för regleringen anses ligga en strävan att se till att användningen av det totala utbredningsområdet för radiovågor, det s.k. radiofrekvensspektrumet, sker på det mest effektiva sättet. Härigenom bereds plats för så många användare som möjligt.

Radiolagen kan sägas bestå av två delar trots att någon formell uppdelning av bestämmelserna inte är gjord. Således kan urskiljas 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.

Med hänsyn till avgränsningen av utredningsuppdraget inskränker vi här redogörelsen till reglerna om innehav och användning av radiosändare och radiomottagare samt till de gemensamma bestämmelser som har anknytning till dessa regler.

4.1.1 Vissa grundbegrepp

Lagen inleds med en rad begreppsdefinitioner, intagna i 1 §. Dessa bygger i stor utsträckning på de definitioner som fastställts i det internationella radioreglementet. Full överensstämmelse med reglementet föreligger dock inte, utan vissa anpassningar till vad som ansetts vara mest ändamålsenligt för den svenska regleringen har gjorts.

De begrepp som främst är av intresse i detta sammanhang är radiosändning, trådsändning, sändare samt mottagare.

Radiosändning definieras som 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. Denna bestämning motsvarar närmast radioreglementets begrepp *telecommunication* och *radiocommunication* (se avsnitt 3.3). Enligt radiolagens definition skall sändningen gälla ljud, bild eller annat meddelande för att det skall vara fråga om en radiosändning. Enligt motivuttalanden (prop. 1966:149 s. 35) avses alla former av meddelanden. Även radarsändning, fjärrmanövrering, fjärrskrift och liknande överföring av tecken, signaler eller skrift är alltså radiosändning enligt motiven. Utsändning av radiovågor med annat innehåll än sådant som är att anse som meddelande skall till följd härav inte betraktas som radiosändning, vilket har till följd att innehav eller användning av sådan utrustning inte faller under tillståndskravet. (Jfr regeringsbeslut 1990-02-15, dnr. II 2363/89. Detta rörde en utrustning, som avsiktligt alstrade radiovågor inom ett brett frekvensområde med samma styrka som de radiovågor som

oavsiktligt strålade ut från en dataterminal. Syftet var att därmed förhindra upptagning av sistnämnda vågor. Utrustningen ansågs inte sända ut några meddelanden. Till följd härav var den inte tillståndspliktig.)

Trådsändning kan sägas utgöra motsvarigheten till radiosändning när sändningen sker bundet till en ledare. Den vanligaste formen av trådsändning är den som normalt äger rum vid ett vanligt telefonsamtal, där telefonapparaterna tjänstgör som trådsändare och mottagare och kommunikationen befordras på telefonledning. Enligt lagen definieras trådsändning som ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare. Genom att trådsändningen är bunden till en ledare och således inte använder sig av radiovågor i det fria rummet utgör tillgången på frekvensutrymme inte någon begränsande faktor. Förhållandet att definitionen tas upp i radiolagen har sin grund i att trådsändning i vissa fall kan utgöra ett alternativ till radiosändning. Under uppbyggnaden av rundradiosändarnätet på UKV-bandet användes således trådsändning på telenätet för utsändning av rundradio i de delar av landet som inte kunde nås av radiosändare. Numera har denna form av trådsändning visserligen förlorat sin betydelse, men i stället förekommer trådsändning av rundradioprogram i centralantennanläggningar och i kabelnät.

En *sändare* är antingen en anordning för radiosändning (radiosändare) eller en anordning för trådsändning (trådsändare). Begreppet radiosändare finns inte definierat i radioreglementet. Det begrepp där som torde ligga närmast är *station* (se avsnitt 3.3). I 1946 års lag om radioanläggningar m.m. utnyttjades i stället begreppet radioanläggning, vilket kunde avse antingen endast sändare eller en kombination av sändare och mottagare. Detta begrepp finns inte i nuvarande radiolag. I denna togs begreppen sändare och mottagare upp för att undvika det eventuella missförståndet att det var endast trådlös sändare och mottagare som skulle omfattas av regleringen när det gällde rätten att sända radioprogram i rundradio-sändning.

En *mottagare* definieras som en anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning.

4.1.2 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 etern 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.

Ansvar för att denna internationellt gällande ordning iaktas 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 berördes grunderna för tillståndsgivningen. Föredragande departementschef framhöll därvid, att tillståndsmyndigheten vid prövningen av en ansökan om tillstånd till innehav av radiosändare skulle utgå endast från behovet av ordning i etern. Han konstaterade 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. 1975:19 s. 98).

Tillstånd krävs för både innehav och användning av radiosändare. I de flesta fall torde ett utfärdat tillstånd avse såväl innehav som användning. Det förekommer dock undantagsvis att tillståndet avser endast innehav, t.ex. då radiosändaren inte skall användas för utsändning av radiovågor utan tjäna endast som samlarobjekt, museiföremål eller liknande.

Förutom radiosändare tas i radiolagen upp vad som betecknas ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare. Reglerna om dessa tillfördes radiolagen år 1975. Förarbetena till denna lagstiftning utgörs av den förut nämnda propositionen 1975:19. Till grund för denna låg integritetsskyddskommitténs betänkande (SOU 1970:47) Skydd mot avlyssning.

För rätt att inneha radiosändare som är ofullständig och byggsats för tillverkning av radiosändare krävs alltså tillstånd. Tillståndet skall gälla innehav av den fullständiga radiosändare som kan framställas (prop. 1975:19 s. 97).

Enligt integritetsskyddskommittén avses med ofullständig radiosändare en sändare som visserligen inte är komplett men som likväl företer de väsentliga kännetecknen på en fullständig radiosändare (SOU 1970:47 s. 88). Här åsyftades närmast att radiosändaren saknade mikrofon, batteri eller antenn eller att den på annat dylikt sätt var ofullständig (prop. 1975:19 s. 97). En byggsats för tillverkning av radiosändare skall identifieras genom marknadsföringen. Det är således inte tänkt att vilken anhopning som helst av elektroniska komponenter skall betraktas som en byggsats. Vad som synes vara åsyftat är byggsatser som utbjuds till försäljning med angivande av att det av de olika komponenterna går att framställa en fullständig radiosändare.

Alla tillstånd skall meddelas för viss tid. Inget tillstånd får således meddelas för en obestämd framtid. Det måste alltid finnas en tidpunkt bestämd då frågan om tillstånd skall prövas på nytt.

Genom 1975 års lagstiftning infördes också regler om import och avyttring av radiosändare och därmed jämställda föremål. Införsel av radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare är således tillåten endast för den som har tillstånd till innehav enligt de ovan angivna reglerna.

I radiolagen föreskrivs vidare att radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare ej får överlåtas eller upplåtas

till den som saknar tillstånd till innehav av sådana föremål. Med överlåtelse synes avses avyttring av definitiv karaktär såsom försäljning, medan upplåtelse tar sikte på utlåning och uthyrning (prop. 1975:19 s. 99).

4.1.3 Radiomottagare

Enligt 3 § radiolagen får en mottagare innehas och användas av var och en. Någon begränsning av denna rätt, t. ex. att mottagaren skall vara avsedd endast för vissa frekvensband görs inte. Detta innebär att det är tillåtet att inneha och använda mottagare även på frekvensområden som inte används för sändningar till allmänheten. Av förarbetena får dock anses framgå att rätten att inneha och använda mottagare är förestavad av syftet att det skall vara möjligt för envar att ta emot rundradiosändningar. Departementschefen framhöll således, att det i ett demokratiskt samhälle, där informations- och yttrandefriheten anses som en av de viktigaste medborgerliga rättigheterna, är en självklar princip att var och en skall ha rätt att inneha radio- och trådmottagare och lyssna på eller se varje rundradio-sändning som han kan mottaga på sin apparat. Däremot ansåg departementschefen det ofrånkomligt att rätten att inneha och använda mottagare begränsas i den omfattning som är nödvändig för att hindra spridning av meddelanden som inte är avsedda för allmänheten (prop. 1966:149 s. 28 f).

Enligt radiolagens ursprungliga lydelse gavs i linje med det senast anförda en möjlighet för Kungl. Maj:t att meddela föreskrifter till skydd för telehemlighet. Efter tillkomsten av gällande regeringsform skall sådana föreskrifter meddelas av riksdagen. I 3a § radiolagen föreskrivs därför att den som i mottagare har avlyssnat telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande inte obehörigen får föra detta vidare. Dessutom får anordning, som automatiskt registrerar innehållet i radio- eller trådsändning, användas tillsammans med mottagaren endast om regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medger det i särskilt fall. Anordning som avses torde vara exempelvis en bandspelare. Undantag från registreringsförbudet görs för sådan sändning som uppenbarligen är avsedd för allmänheten. Det är således inte förbjudet att spela in rundradiosändningar.

I specialmotiveringen till 3 § radiolagen uttalades, att rätten att inneha och använda mottagare fick anses innebära att en myndighet eller annat allmänt organ inte ägde ge föreskrifter om mottagares beskaffenhet eller hindra framställning eller försäljning av mottagare, om syftet skulle vara att försvåra eller göra det omöjligt att mottaga viss sändning eller sändning av visst slag (prop. 1966:149 s. 39).

Ett undantag från den generella rätten att inneha och använda radiomottagare gäller för s.k. radarvarnare. Särskilda bestämmelser om dessa ges i lagen (1988:15) om förbud mot radarvarnare.

Enligt 3 § andra stycket radiolagen får en mottagare inte användas på sådant sätt att mottagning på andra platser störs. Bakgrunden till denna bestämmelse är att en även en mottagare ger upphov till radiostrålning. I varje mottagare finns nämligen en lokaloscillator, vars funktion är att omvandla den mottagna radiofrekvensen till mottagarens egen arbets-

frekvens. Lokaloscillatorn måste vara ordentligt avskärmad för att inte dess strålning skall nå utanför apparaten. Brister i avskärmningen kan medföra att andra mottagare kan störas vid mottagningen av sändningar på bl.a. samma frekvens som den bristfälliga mottagarens oscillatorfrekvens.

4.1.4 Utländska sändare och mottagare

Bestämmelserna 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 § 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 §).

4.1.5 Sanktionsregler

Den som innehar eller använder en radiosändare utan att ha tillstånd eller använder en radiosändare i strid mot villkor som föreskrivits vid meddelande av sådant tillstånd skall dömas till böter eller fängelse högst ett år (21 §). Detsamma gäller beträffande den som utan tillstånd innehar en ofullständig radiosändare eller en byggsats för tillverkning av radiosändare och den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överlåter eller upplåter radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare till någon som saknar tillstånd till innehav eller användning av radiosändare. Även den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av nyssnämnda 4 § beträffande innehav och användning av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Från denna straffbestämmelse undantas dock radiosändare och mottagare på örlogsfartyg, militärt luftfartyg och militärt motorfordon.

Den som bryter mot förbudet mot användning av mottagare som medför störning av mottagningen på andra platser döms till böter, högst 500 kr (22 §). Samma gäller den som obehörigen för ett avlyssnat telemeddelande vidare eller bryter mot reglerna om användning av automatisk anordning för registrering av innehållet i radio- eller trådsändning.

Radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare som har varit föremål för brott enligt ovan kan förklaras förverkad (21 §). Därvid skall bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken tillämpas.

I detta sammanhang bör också påpekas att det i lagen (1966:78, senast ändrad 1972:814) om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet föreskrivs straff bl.a. för den som upprättar eller innehar radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet däröver för sådan rundradiosändning som är avsedd att mottagas eller kan mottagas i Sverige, Danmark, Finland eller Norge eller i annat land, som är anslutet till den

européiska överenskommelsen till förhindrande av rundradiosändningar från stationer utanför nationella territorier.

4.2 Kompletterande förordningar

I anslutning till radiolagen har bestämmelser meddelats i kungörelsen (1967:446) om radiosändare, kungörelsen (1967:448) om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon, förordningen (1980:140) om användningen av radiosändare under krig m.m. samt förordningen (1989:47) med vissa bestämmelser om radiomottagare, m.m.

4.2.1 Kungörelsen om radiosändare

Enligt kungörelsen (1967:446, senast ändrad 1991:1309) om radiosändare är det televerket 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 televerket om en sändare planeras; televerket meddelar då, i den omfattning det behövs, frekvenser för sändaren, tekniska bestämmelser, anropssignaler och övriga föreskrifter i fråga om innehav och användning av sändaren. Televerket och överbefälhavaren samråder om frekvenser som skall meddelas för statliga myndigheters sändare.

Det är enligt kungörelsen möjligt för televerket att meddela generellt tillstånd att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare av visst angivet slag. Sådana tillstånd har hittills meddelats bl.a. för radiosändare som används för fjärrstyrning, överföring av mätdata (telemetri) och för sladdlösa telefoner.

4.2.2 Förordningen om användningen av radiosändare under krig m.m.

Förordningen (1980:140) om användningen 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. Televerket har att efter samråd med överbefälhavaren och civilförsvarsstyrelsen meddela föreskrifter för tillämpningen av förordningen.

4.2.3 Kungörelsen om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon

Enligt kungörelsen (1967:448, senast ändrad 1975:91) om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg och motorfordon gäller följande.

Radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon får innehas utan särskilt tillstånd. En radiosändare på ett utländskt motorfordon får dock användas endast i fall av nöd eller efter tillstånd från televerket.

En radiosändare på ett utländskt fartyg får användas i fall av nöd, och i övrigt om inte televerket har meddelat förbud eller har föreskrivit inskränkning i användningen. Inom svenskt hamnområde gäller dock särskilda begränsningar.

På ett utländskt luftfartyg får en radiosändare användas under färd inom svenskt territorium i fall av nöd. Den får under färd också användas i den mån det följer av avtal med den stat där luftfartyget hör hemma och sändaren innehas med tillstånd av myndighet i den staten. I övrigt får sändaren under färd användas endast med tillstånd av televerket. Om luftfartyget har landat inom svenskt territorium får sändaren användas endast i nödfall eller när det behövs för luftfartygets säkerhet eller efter tillstånd av televerket.

När radiosändare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon används inom svenskt territorium, skall gällande internationella telekonvention och radioreglemente iakttas.

Överträdelser av dessa bestämmelser kan föranleda ansvar enligt 21 § första stycket 5. radiolagen.

4.2.4 Förordningen med vissa bestämmelser om radiomottagare, m.m.

Enligt förordningen (1989:47) med vissa bestämmelser om radiomottagare, m.m. är det televerket som lämnar medgivande till innehav av automatisk anordning för registrering av innehållet i radio- eller trådsändning. Televerket bemyndigas också att meddela verkställighetsföreskrifter med avseende på bestämmelserna i 3 och 3a §§ radiolagen, som handlar om innehav och användning av mottagare.

4.3 Myndighetsföreskrifter

Enligt de ovan redovisade regeringsförfattningarna har beslutanderätten i tillståndsfrågor och därmed sammanhängande frågor delegerats till televerket. Televerket har också tillagts rätt att meddela föreskrifter i vissa hänseenden.

På denna grund har televerket beslutat en rad författningar inom radioverksamhetens område. Enligt den av televerket upprättade förteckningen över verkets föreskrifter (jfr 23 § förordningen (1988:348) med instruktion för televerket) finns för närvarande 41 olika föreskrifter som gäller radioområdet. Föreskrifterna kungörs i verkets författningssamling och benämns stundom föreskrifter, stundom allmänna eller tekniska bestämmelser.

Flertalet av myndighetsförfattningarna på radioområdet gäller förhållanden med anknytning till tillståndsgivningen. Eftersom kungörelsen (1967:446) om radiosändare inte innehåller något direkt normgivningsbemyndigande, utom med avseende på de statliga sändare som inte är avsedda för försvarsmaktens behov, synes det osäkert på vilken grund författningarna vilar. I 1 § förordningen med instruktion för televerket anges det att en av televerkets huvuduppgifter är att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Visserligen skulle det kunna synas ligga nära till hands att däri inläsa ett generellt bemyndigande för televerket att meddela de föreskrifter på radioområdet som behövs för uppfyllandet av denna uppgift. Att lägga ett sådant bemyndigande i denna mycket generellt utformade bestämmelse synes emellertid knappast kunna komma i fråga. I den mån författningarna gäller vad som kan hänföras till televerksamhet kan däremot möjligen det bemyndigande som framgår av 4 § teleförordningen (1985:765) åberopas som stöd. Det föreskrivs nämligen där att televerket fastställer dels villkor och avgifter för att utnyttja det allmänna telenätet (knappast tillämpligt här), dels övriga villkor och avgifter inom olika verksamhetsområden. Även beträffande denna bestämmelse synes det dock tveksamt om den kan anses fylla funktionen av ett normgivningsbemyndigande med avseende på radioanvändningen.

Televerkets författningar på radioområdet synes till stora delar ha prägel mera av standardiserade förvaltningsbeslut än av normbeslut. Det kan därför förefalla näraliggande att inte betrakta författningarna som föreskrifter i regeringsformens mening utan snarare som (anteciperade) delar av tillståndsbesluten. Ett sådant betraktelsesätt står väl i överensstämmelse med televerkets uppgift att meddela tillstånd för innehav och användning av radiosändare. I denna uppgift får också anses ligga att bestämma vilka betingelser som skall föreligga för att radioanläggningen skall få användas.

Även om flertalet av de utgivna författningarna inte skulle vara att betrakta som föreskrifter kan det vara skäl att redovisa innehållet i några av dem som en illustration till vilka slag av överväganden som måste göras inom myndighetsverksamheten och omfattningen av dessa överväganden. Beträffande övriga myndighetsförfattningar nöjer vi oss med att tillsammans med de redovisade författningarna räkna upp rubrikerna och ange deras nummerbeteckning i televerkets författningssamling. Förteckningen över författningarna finns i *bilaga 2*.

4.3.1 Televerkets föreskrifter om allokering av frekvensband för olika radiotjänster (TVTFS 1990:101)

Denna författning är beslutad enligt den ordning som gäller från den 1 januari 1990 och som innebär att frekvensförvaltningen självständigt svarar för televerkets myndighetsuppgifter på radioområdet (jfr 7 § förordning, 1988:348, med instruktion för televerket, ändrad 1989:602).

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om uppdelning av radiofrekvensspektrum i olika frekvensband och allokering av olika radiotjänster. Med allokering förstås frekvenstilldelning som avser upplåtelse av frekvensutrymme för viss radiotjänst.

I en bilaga till författningen finns vad som betecknas den nationella frekvensplanen (se närmare om denna i avsnitt 8.4.1). Denna skall tillämpas vid frekvensplanering för olika radiotjänster samt vid frekvenstilldelning för radiosändare. Frekvensplanen omfattar området från 9 kHz till 275 GHz och uppdelningen i olika frekvensband följer det internationella radioreglementets frekvenstabell (se avsnitt 3.3). Planen är uppställd i kolumner, varvid den första kolumnen anger hur frekvensbanden är fördelade mellan tjänsterna i Sverige enligt radioreglementet. Andra kolumnen anger nationellt beslutade avvikelser av generell karaktär från första kolumnen samt mera preciserade uppgifter om bandindelning, trafikslag, tillämpningar och om speciella bestämmelser med hänvisningar till andra författningar som gäller för den speciella tillämpningen.

Frekvensbandet 790-862 MHz kan tas som exempel på regleringstekniken. Det anges i första kolumnen att detta band är fördelat i Sverige på fast radio, rundradio och mobil radio utom luftmobil. Av den andra kolumnen framgår att i detta band fast radio inte tillåts i Sverige, att vad gäller rundradio frekvenserna är tilldelade televisionsband V, kanalerna 61-69, och att mobil radio får förekomma på vissa delband. Det anges dessutom att trådlös mikrofon får förekomma inom bandet, varvid hänvisning görs till TVTFS 1990:103.

4.3.2 Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i fast och landmobil trafik i frekvensband över 31,7 MHz (TFS serie B:95 A)

Bestämmelserna anges vara utfärdade med stöd av kungörelsen om radiosändare. I inledningen påpekas vidare att bestämmelserna skall tillämpas tillsammans med av televerket meddelat tillstånd att inneha eller använda radiosändare. Eventuella undantag från bestämmelserna skall framgå av tillståndsbeviset.

I ett inledande allmänt avsnitt uttalas att tillståndshavare skall följa televerkets allmänna och särskilda bestämmelser för innehav och användning av radioanläggningar och skall på egen bekostnad även fullgöra de åtaganden, som kan komma att meddelas av televerket. Televerket har enligt följande punkt rätt att när som helst få tillträde till radioanläggningen för kontroll och utförande av prov.

Under avsnittet Avgifter och tillstånd meddelas att tillstånd gäller från den tidpunkt det utfärdas och intill utgången av det kalenderår, som anges på utsänd teleräkning. Giltigheten förnyas därefter automatiskt för ett kalenderår i taget. Radioanläggningen skall tas i bruk inom 12 månader efter tillståndets utfärdande. Om så ej sker annulleras tillståndet. Det erinras vidare om att tillståndshavare skall i förväg ansöka om tillstånd för varje planerad förändring av sitt radionät.

Under rubriken Radioanläggningar anges att radioanläggning skall uppfylla kraven i gällande tekniska bestämmelser. Teknisk brist som konstateras hos radioanläggning skall omgående avhjälpas. Radioanläggning skall vara så utrustad att endast de frekvenser kan användas som meddelats i tillståndsbesivet.

Avsnittet Trafikföreskrifter upptar en bestämmelse om trafikdisciplin enligt vilken tillståndshavare skall se till att radiooperatörerna tillämpar gällande tillståndsbestämmelser och iakttar god trafikdisciplin. Det ges också bestämmelser om sekretess. Härvidlag innehåller bestämmelserna att det vid en radioanläggning endast får upptas för densamma avsett meddelande. Skulle ett annat meddelande uppfångas, får detta ej obehörigen återges, delges annan person eller utnyttjas för något ändamål. Det utsågs också att radiotrafik skall utväxlas på klart svenskt språk, om televerket inte medgett annat. Under detta avsnitt ges också den bestämmelsen att radioanläggning får innehas och användas endast för i tillståndet angivet ändamål. Det anges vidare att sändning endast får ske i samband med utväxling av radiomeddelande och skall ha kort varaktighet. Endast tjänstemeddelanden får utväxlas. Sändning från mobil stationsplats får endast ske på ett avstånd av högst 40 km från antennplats för tillhörande basstation.

I ett avslutande avsnitt, som handlar om störningar, sägs att tillståndshavare skall vidta sådana åtgärder att störning från egen radioanläggning omgående upphör och även svara för kostnaden härför, om inte televerket föreskriver annorlunda. Innehavare av apparatur får tolerera eller på egen bekostnad avhjälpa störning som bildas i och drabbar denna apparatur. Detsamma gäller för störning som förorsakas av oförväntade vågutbredningsförhållanden.

4.3.3 Televerkets föreskrifter om innehav och användning av privatradioanläggningar i frekvensbandet 26,960-27,410 MHz (TVTFS 1986:102)

Författningen är utfärdad med stöd av kungörelsen om radiosändare. Den innehåller enligt inledningen televerkets föreskrifter om vad som skall gälla för innehav av privatradioanläggningar i frekvensbandet 26.960-27,410 MHz.

Det framgår av den inledande definitionen att privatradio är ett samsbandsmedel för trafik på kollektiva frekvenskanaler med låg sändareffekt för utväxling av korta meddelanden över relativt korta avstånd mellan privatpersoner.

I avsnittet Tillstånd fastslås att den som innehar eller använder privatradiosändare skall ha tillstånd från televerket. Det anges vidare att vid förvärv av privatradiosändare skall giltigt tillstånd uppvisas för överlåtaren. Denne skall kontrollera att förvärvaren har tillstånd innan överlåtelse får ske. Det framgår av den följande bestämmelsen att privatradiotillstånd kan ges till fysisk person som har fyllt 15 år och som bedöms vara lämplig att inneha tillstånd. Privatradiotillstånd kan, enligt följande bestämmelse, också ges till juridisk person som bedömts vara lämplig att inneha tillstånd. Privatradiotillstånd gäller för privatradioanläggning som har typgodkänts av televerket. I sistnämnda avseende ges tekniska föreskrifter med innehåll att privatradioanläggning skall uppfylla kraven i gällande tekniska föreskrifter, varvid hänvisas till TVTFS 1986:101. Det anges också att varje godkänd privatradioapparat skall ha en i författningen angiven märkning.

Det ges under rubriken Kanalanvändning den bestämmelsen att tillståndshavare får utnyttja de kanaler som anges i kanalförteckningen, varvid några kanaler är avsedda för vissa bestämda användningsområden.

Det ges vissa trafikföreskrifter. Bl.a. regleras hur anrop skall göras och vad som skall gälla i sekreteshänseende. Vidare föreskrivs vissa begränsningar av användningen. Det anges sålunda att alla meddelanden skall sändas på klart och vårdat språk. Anrop och svar på anrop skall alltid ske på svenska. Sändningstidens längd skall inskränkas till minsta erforderliga. Varje samtal får uppgå till högst tre minuter.

Under rubriken Avyttrande av anläggning uttalas att uppsägning av tillstånd från tillståndshavares sida inte får ske förrän denne har avyttrat eller förstört sina privatradioanläggningar. Vid indragning av tillstånd, vilket kan ske vid svårare överträdelse eller upprepade överträdelse av gällande föreskrifter, skall privatradiosändare som är typgodkänd av televerket deponeras hos någon annan tillståndshavare, avyttras eller förstöras inom tre veckor efter mottagandet av televerkets beslut.

4.3.4 Tekniska bestämmelser för radioanläggningar för landmobil trafik med talmodulation i bandet 31,7 - 960 MHz med 25 kHz kanaldelning (TFS serie B:94 C)

I ett inledande allmänt avsnitt av författningen regleras frekvensband, kanaldelning, bärvågsfrekvenser, trafikslag, sändningsklasser, m.m.

De följande avsnitten upptar bestämmelser om mätförhållanden, strömkällor och omgivningstemperaturer samt allmänna mättekniska villkor.

Under rubriken Sändare anges vad som skall gälla med avseende på en sändares frekvensfel, bärvågseffekt, frekvensdeviation, grannkanaleffekt, oönskad utstrålning och intermodulationsdämpning. Vad gäller mottagare ges bestämmelser om maximalt användbar känslighet, mottagares amplitudkaraktäristik, samkanalsundertryckning, grannkanalselektivitet, under-

tryckning på icke önskade frekvenser, intermodulationsskydd, blockering och oönskad utstrålning.

Författningen innehåller dessutom bestämmelser för radionaläggningar för duplextrafik samt för riktkopplare, sändar- och mottagarantennmultiplexer.

5 Förhållandena i några andra länder

5.1 Danmark

5.1.1 Allmän bakgrund

Regleringen av radiokommunikation är i Danmark en del av teleregleringen. På detta område är lagen om telegrafer och telefoner, som antogs 1897, den grundläggande författningen. Enligt denna lag har staten ensamrätt till anläggning och drift av telegrafer och telefoner på danskt land- och sjöterritorium. I kraft av denna ensamrätt har kommunikationsministern rätt att ge tidsbegränsade koncessioner för televerksamhet.

Koncession har år 1990 meddelats för teleDanmark A/S, som är ett nybildat holdingbolag. Detta, som till 51 % ägs av den danska staten, har som dotterbolag de tidigare regionala televerksamheterna Köpenhamns Telefon A/S (KTAS), Jydsk Telefon, som båda var delvis statsägda, Fyns Telefon, som var ett kommunägt bolag, samt Tele Sønderjylland och Statens Teletjeneste, som båda var statsverksamheter. Någon annan koncessionshavare inom områdena telefonitjänster, text- och datakommunikationstjänster, uthyrning av fasta linjer, mobilkommunikations- och satellitkommunikationstjänster samt framförande i telenätet av ljudradio- och TV-program skall inte utses före år 1994. Den ensamrätt inom de angivna verksamhetsområdena som tillagts teleDanmark A/S kommer dock som en följd av EG-direktivet om tjänsteliberalisering (90/388/EEC) att inskränkas vid årsskiftet 1992/93 vad gäller datakommunikationstjänster och tillhandahållandet av fasta linjer. Även vad gäller en del av området för mobil kommunikation kommer konkurrens att införas genom att ytterligare en operatör nu tillåts att etablera och driva ett GSM-nät vid sidan av teleDanmark A/S:s GSM-nät.

Myndighetsuppgifterna inom teleområdet handläggs av *Telestyrelsen*. För de beslut som skall fattas av ministern biträds denne av *Generaldirektoratet för Post- og Telegrafvæsenet (P&T)*, vilket vid en jämförelse med svenska förhållanden närmast motsvaras av Kommunikationsdepartementet. Ministern biträds dessutom inför beslut i vissa frågor av ett särskilt rådgivande organ, Telerådet, som är sammansatt av företrädare för intresseorganisationer, teleoperatörer, m.fl.

5.1.2 Bestämmelser om radioanläggningar

De grundläggande bestämmelserna på radioområdet i Danmark finns i *lagen om radiokommunikation* (Lov nr 574 af 19 december 1969 om radiokommunikation).

Med radiokommunikation förstås varje överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelanden (efterretningar) av alla slag med hjälp av radiovågor.

Upprättande och drift av varje slags anläggning för radiokommunikation (radioanläggning) får ske endast med tillstånd från kommunikationsministern. Tillståndskravet gäller dock inte för anläggning i försvarets tjänst. Inte heller råder tillståndsplikt för anläggning som är inrättad endast för mottagning av rundradio (radiospredning). Det är således fritt för envar att inneha mottagare för rundradiosändningar. Motsatsvis kan konstateras att innehav av radiomottagare för andra frekvensområden kräver tillstånd. (Undantag från tillståndsplikten har dock föreskrivits beträffande de mottagare, som förutom rundradiobanden också täcker frekvensområdet under 30 MHz, och för mottagare på amatörradioband.)

Det råder förbud mot att upprätta, driva eller använda sändarstationer för rundradiosändning på det öppna havet eller i lufrummet däröver.

Kommunikationsministern fastställer närmare bestämmelser om villkor för tillstånd och för inrättande och användning av sådan radioanläggning som är tillståndspliktig. Kommunikationsministern kan dessutom, efter samråd med kulturministern, fastställa bestämmelser om inrättande och användning av rundradiomottagare.

Kommunikationsministern kan förbjuda eller bestämma villkor för framställning, införsel, försäljning, eller leverans av radioanläggningar, som inte uppfyller lagens krav eller med stöd av lagen utfärdade föreskrifter.

När hänsynen till statens säkerhet gör det nödvändigt kan kommunikationsministern förbjuda användningen av radioanläggningar. Detta gäller dock inte rundradiomottagare. Beträffande en radioanläggning som omfattas av ett sådant förbud kan det krävas att den deponeras hos en offentlig myndighet.

Kommunikationsministern bestämmer föreskrifter om tystnadsplikt för dem som använder tillståndspliktiga radioanläggningar.

Den som inrättar eller driver en tillståndspliktig radioanläggning utan tillstånd straffas med böter. Detsamma gäller den som överträder förbudet mot rundradiosändning från öppna havet och i lufrummet däröver.

Med stöd av ovan redovisade bestämmelser har ministern utfärdat kungörelser med närmare bestämmelser om olika användningar av radio.

Det har sålunda utfärdats en kungörelse om radioanläggningar i anslutning till *landmobila radiotjänster*, m.m. (Bekendtgörelse nr 248 af 24 april 1988 om radioanlæg i forbindelse med landmobile radiotjenester, m.v. den 24 april 1988 nr 248). Kungörelsen omfattar följande kategorier av radioanläggningar

A. mobila och bärbara anläggningar som är inrättade för förbindelse med det allmänna telenätet via basstationer

B. mobila och bärbara radioanläggningar som är inrättade för förbindelse med radioanläggningar enligt kategori B, C eller S

C. basstationer som är inrättade för förbindelser med de radioanläggningar som anges i det enskilda tillståndet

S. sändar- och mottagaranläggningar av andra kategorier.

Upprättande och drift av de ovan uppräknade slagen av radioanläggningar får ske endast efter tillstånd från Telestyrelsen. En radioanläggning anses därvid vara upprättad när den är klar för sändning och/eller mottagning och den är ansluten eller omedelbart kan anslutas till en strömkälla och antenn. En förutsättning för att tillstånd skall kunna meddelas är att radioanläggningen dessförinnan är godkänd av Telestyrelsen antingen som typ eller som enstaka anläggning. Godkännande sker på grundval av tekniska bestämmelser som fastställs av Generaldirektoratet för P&T.

Förutom de tekniska krav som måste vara uppfyllda för att tillstånd skall beviljas ges också en behovsprövningsregel. Det föreskrivs att radioanläggningar som tillhör kategorierna B, C eller S inte får användas för ändamål som på rimligt sätt kan tillgodoses på annat sätt, t.ex genom användning av det allmänna telenätet och inom detta abonnerade privatledningar. Den norm som anges här blir i praktiken, vid sidan av de apparattekniska förutsättningarna, den ledande bedömningsgrunden för tillståndsmyndighetens ställningstaganden till ansökningar om rätt att upprätta och driva radioanläggning.

Telestyrelsen har att meddela föreskrifter för radioanläggningars användning och frekvensinställning. I radioanläggningarna får inte finnas sändnings- eller mottagningsmöjligheter för andra frekvenser än de som anvisats av Telestyrelsen.

En dansk eller utländsk radioanläggning, som finns på danskt territorium, får inte användas för förbindelse med en radioanläggning i utlandet om inte Telestyrelsen har gett tillstånd till detta. Generellt gäller att utländska radioanläggningar på danskt territorium omfattas av krav på tillstånd.

Tillstånd och typgodkännanden är belagda med avgifter som är fastställda av Generaldirektoratet för P & T.

Om, enligt Telestyrelsens uppfattning, fel eller brister hos en radioanläggning för vilken tillstånd gäller har medfört eller kan komma att medföra störning av andra teletjänster, vari innefattas även ljudradio- och TV-mottagning, kan Telestyrelsen kräva att detta avhjälpes. Sådant krav kan framställas även om anläggningen i övrigt uppfyller de tekniska bestämmelserna. Kostnaderna för att avhjälpa störningarna skall betalas av den störande tillståndshavaren, om inte Telestyrelsen bestämmer något annat.

Telestyrelsen har rätt att plombera en radioanläggning om tillstånd saknas eller om användningen sker i strid med meddelade tillståndsvillkor.

För överträdelser av reglerna föreskrivs bötesstraff, vilket exempelvis innebär att användning av en radioanläggning för annat ändamål än det som angetts i tillståndet kan föranleda böter. Böter kan ådömas inte bara

innehavare och användare utan även den som har installerat en radioanläggning som inte uppfyller bestämmelserna.

Rundradioverksamhet regleras av Lov nr 421 af 15 juni 1973 om radio- og fjernsynsvirksomhed. Det finns två rikstäckande programföretag, Danmarks Radio och TV 2. Dessa har rätt till spridning av ljud- och bildprogram till allmänheten med hjälp av radioanläggningar. Lagen uppftar även bolags, föreningars, kommuners och andra sammanslutningars rätt att bedriva lokal programverksamhet för sändning av ljudradio och television till allmänheten med hjälp av radioanläggningar.

Genom den ovan redovisade koncessionen för televerksamhet har teleDanmark A/S ensamrätt att upprätta och driva de radioanläggningar som behövs för utsändning av Danmarks Radio och TV 2:s program. Denna verksamhet ombesörjdes tidigare av Statens Teletjeneste som var en s.k. statsvirksomhed. Vad gäller de lokala ljudradio- och TV-verksamheterna kan utsändning av dessas program ske med radio under förutsättning av att tillstånd beviljas enligt lagen om radiokommunikation.

5.1.3 Möjligheter till överklagande

Beslut i ärenden enligt lagen om radiokommunikation fattas av Telestyrelsen. Dess beslut kan överklagas, i första hand till Generaldirektoratet for P & T, och slutligen till kommunikationsministern. Det finns därefter möjlighet att föra saken inför domstol. Partsställningen blir sökanden mot ministern. Om domstolen finner det befogat kan den döma till sökandens förmån genom att uttala att tillstånd borde beviljas. Ministern är skyldig att följa domstolens utslag. Enligt uppgift är sådana processer som gäller tillstånd till användning av radiosändare ytterst ovanliga.

5.1.4 Bestämmelser rörande radiostörningar m.m.

Mot bakgrund av EG:s direktiv (89/336/EEC) om närmande av medlemsländernas lagstiftning rörande s.k. elektromagnetisk kompatibilitet har det år 1991 i Danmark stiftats en lag om skydd mot elektromagnetiska störningar. (Lov nr 216 af 10 april 1991 om beskyttelse mod elektromagnetiske forstyrrelser.) Lagen gäller apparater, som kan framkalla elektromagnetiska störningar eller vars funktion kan påverkas av sådana störningar. Med apparater avses enligt lagen alla elektriska eller elektroniska apparater samt utrustningar och anläggningar som innehåller elektriska eller elektroniska komponenter.

Enligt lagen skall apparaterna vara konstruerade på ett sådant sätt att de dels inte åstadkommer kraftigare elektromagnetiska störningar än att radio- och telekommunikationsapparater samt andra apparater kan fungera som avsett, dels har en tillräcklig immunitet mot elektromagnetiska störningar så att de kan fungera som avsett.

Endast om ovan nämnda krav uppfylles och apparaterna är märkta med EG-överensstämmelsemärket (CE) får apparaterna marknadsföras eller

användas. Av det nämnda EG-direktivet följer att marknadsföringen av märkta apparater kan ske fritt i varje EG-land.

Närmare bestämmelser för lagens tillämpning fastställs av kommunikationsministern. Lagen träder i kraft den 1 januari 1992, då radiostörningslagen upphör att gälla. Kommunikationsministern har dock möjlighet att förordna om att vissa av bestämmelserna i radiostörningslagen skall förbli i kraft till den 1 januari 1996. Huvuddelen av bestämmelserna i radiostörningslagen överföres dessutom till den nya lagen. Detta gäller framförallt regler om förebyggande och avhjälpning av störningar på radioområdet.

Den tillsyns- och kontrollverksamhet som följer av lagen skall ombesträvas av Telestyrelsen.

5.1.5 Myndighetsorganisation

Telestyrelsen, som etablerades den 1 januari 1991, leds av en teledirektör. Den har totalt ca. 180 anställda uppdelade på fem avdelningar: radioavdelningen, teleavdelningen, inspektionsavdelningen, koordineringsavdelningen och administrationsavdelningen.

Inom radioavdelningen finns tre sektioner, gemensamhetsantennsektionen (kabel-TV, satellitmottagning, m.m.), landmobila sektionen (slutna radionät, personsökning, telemetri, trådlös mikrofon, m.m.) samt sektionen för maritim radio, amatörradio och frekvensfrågor. Den sistnämnda sektionen behandlar, förutom tillståndsgivning och frekvensfrågor beträffande de maritima radiotjänsterna och amatörradioverksamheten, frågor rörande utnyttjandet i stort av frekvensspektrum inom Danmark. Denna sektion har också hand om detaljerad frekvensplanering samt frekvenskoordinering inom Danmark och med dess grannländer. Däribland handläggs tillståndsfrågor för ljudradio- och TV-utsändningar, satellittjänster, radionavigationstjänster och en rad tjänster med fast radio.

Inspektionsavdelningen har uppgiften att utföra kontroll av radioanläggningar. Inom denna avdelning handläggs också ärenden om störningar. Från och med den 1 januari 1992 överförs den av Danmarks Radio bedrivna radiostörningstjänsten till Telestyrelsen. Inspektionsavdelningen har tre lokalkontor från vilka huvuddelen av arbetsuppgifterna utförs.

5.2 Norge

5.2.1 Allmän bakgrund

I Norge finns de grundläggande reglerna för televerksamhet och radioanvändning i telegrafloven (Lov 29 april 1899 om Eneret for Staten for Befordring af Meddelelse ved Hjælp af Telegraflinjer og lignende Anlæg). Den har under årens lopp ändrats ett antal gånger, varav flera under senare delen av 1980-talet. I telegrafloven föreskrivs bl.a. att ingen utan tillstånd från kungen får anlägga eller driva linjenät för signalförmedling med tillhörande anläggningar.

Under 1980-talet har stortinget fattat flera betydelsefulla beslut inom teleområdet. Åren 1985 och 1986 bröts telemonopolet upp, så att det dåvarande televerket delades i en basorganisation och ett särskilt förvaltningsorgan. Inom basorganisationen, som fick hand om själva ledningsnätet, behölls ensamrätten för överföring av tal, text, data och bilder mellan användare. Basorganisationens uppgift var att bygga ut och driva det offentliga telenätet fram till den enskilde abonnentens grundmur. Däremot upphörde ensamrätten från denna punkt, vilket innebar att uppbyggnad av interna företags- och hushållsnät öppnades för konkurrens med privata företag. Även på mobiltelefonområdet skall det öppnas för konkurrens. Förutom att televerket har rätt att driva ett GSM-nät beslutades det att det skall finnas ytterligare en GSM-operatör.

I linje med denna strävan att öppna delar av teleområdet för konkurrens ansågs det lämpligt att skilja televerket från dess myndighetsuppgifter på teleområdet. Ett särskilt förvaltningsorgan, benämnt *Statens Teleforvaltning*, STF, fick överta de myndighetsuppgifter som televerket hade haft på teleområdet. På ministernivå sker handläggningen av frågor på teleområdet inom *samferdselsdepartementet*. Det finns därutöver ett särskilt organ, *Statens Teleforvaltningsråd*. Detta har ställning som sakkunnigt rådgivande organ åt departementet och har även funktion som klagoinstans i myndighetsfrågor (mera om detta nedan).

5.2.2 Bestämmelser om radioanläggningar

De grundläggande reglerna för teleområdet finns alltså i telegrafloven. Denna lag tar också upp förutsättningarna för användning av radio. Enligt telegrafloven får ingen, utan tillstånd från Kungen, äga eller besitta, anlägga eller driva stationer, apparater eller inrättningar, däribland antenner, för avsändning eller mottagning av radiosignaler. Tillståndet förenas med villkor. Undantag från tillståndsplikten gäller för rundradio-mottagare. Enligt rundradiolagen (lov 13 juni 1980 nr 36 om kringkasting) har envar rätt att inneha sådana.

Den som på lagligt sätt har blivit ägare eller besittare av station, apparat eller inrättning för avsändning eller mottagning av radiosignaler får, även efter att ett meddelat tillstånd har utlöpt, ha tillgång till anläggningen under förutsättning att han på sätt som Kungen bestämmer har avgivit en förklaring om att han tagit bort antenner och tagit undan apparaten samt att han inte avser att använda eller ha apparaten användningsklar innan det har meddelats nytt tillstånd.

Kungen kan ge föreskrifter om anläggandet och drift av telenät och radioutrustning.

Kungen har vidare bemyndigande att föreskriva om avgifter för olika förvaltningstjänster och tillstånd som ges med stöd av telegrafloven.

Den som överträder lagens bestämmelser eller de föreskrifter som utfärdas med stöd av lagen straffas med böter eller fängelse, högst sex månader. Straffbestämmelsen gäller också för den som överträder något villkor som är bestämt för tillstånd enligt lagen.

Med stöd av bestämmelserna i telegrafloven har det genom kungliga resolutioner fastställts föreskrifter beträffande olika radioanvändningar. Genom föreskrifterna har tillståndsgivningen delegerats till förvaltningsmyndighet.

Vad gäller tillståndsgivningen för landmobil radio i slutna nät finns inte några bedömningsgrunder upptagna i författningstext. Ansökningar prövas främst utifrån tekniskt betingade utgångspunkter, såsom utrustningens överensstämmelse med tekniska krav (i praktiken krav på typgodkännande), lämpligt frekvensband, lämplig sändareffekt, lämplig antenntonstruktion och placering av antennen samt möjligheter till koordinering av frekvenstilldelningen med andra länder. Dock förekommer en viss prövning utifrån det behov som sökanden uppger sig ha av radioanläggningen. Enligt vad som inhämtats brukar ansökningar om tillstånd bifallas, om den som söker det inte har gjort sig skyldig till överträdelse av reglerna på radioområdet och om det behov som sökanden har av att ha ett radiosamband inte lika bra kan tillfredsställas genom användning av andra kommunikationsmedel såsom privatradio eller mobiltelefon.

Tillståndet (konesjonen) förenas regelmässigt med bestämda villkor. Tillståndshavaren erinras om att han för anläggande och drift av stationerna är skyldig att rätta sig efter de internationella avtal med tillhörande reglementen om radiotelegrafi och telefoni som vid varje tidpunkt är gällande och som Norge är anslutet till. Tillståndsmyndigheten har rätt att kräva att de frekvenser tillståndet ursprungligen avsett ändras till andra. Stationerna måste motsvara de tekniska krav som är uppställda. De får användas endast för eget samband. Förmedling av trafik för andra syften är förbjuden. Tillståndshavaren är skyldig att se till att obehöriga inte får del av innehållet i radiotrafiken. Det är förbjudet att försöka ta emot annan radiotrafik än den som stationen har rätt att motta. Om annan trafik ofrivilligt tas emot får den inte återges skriftligen, överföras till tredje man eller nyttjas på något sätt. Tillstånd meddelas att gälla tills vidare. Samferdselsdepartementet eller försvarsdepartementet kan dock när som helst dra in tillståndet eller inskränka användningen av stationerna utan att detta skall föranleda ersättningskrav. Det kan därvid krävas att stationerna förseglas eller att de monteras ner.

Apparater för sändning eller mottagning av meddelanden, toner, tecken, bilder och liknande på radioelektrisk väg får inte tillverkas, införas i landet, säljas inom landet, överlätas på annat sätt eller lånas ut om inte apparaten är godkänt på förhand av Statens Teleforvaltning. Denna regel gäller dock inte rundradiomottagare. Statens Teleforvaltning kan bestämma att delar av eller tillbehör till sådan utrustning skall omfattas av förbudet. Vad som skall anses vara delar och tillbehör avgörs av Statens Teleforvaltning.

Rundradioverksamhet regleras av den ovan angivna rundradiolagen. Med rundradio avses sådan utsändning av tal, musik, bilder eller liknande med radiovågor eller med tråd, som är avsedd att mottas direkt av allmänheten. Vid tvivel om vad som skall anses vara rundradio avgörs detta av Kungen genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet.

I Norge finns ett rikstäckande programföretag, Norsk rikskringkasting, som har rätt att bedriva rundradioverksamhet. Kungen har rätt att för särskilda fall eller som ett led i en försöksverksamhet ge tillstånd för andra att bedriva rundradioverksamhet. Kungen kan också ge särskilt tillstånd för att driva rundradioverksamhet via satellit. Tillstånd kan förenas med villkor.

Andra än Norsk rikskringkasting måste ha tillstånd av Kungen för att sätta upp eller driva en anläggning för rundradiosändning eller för vidaresändning av rundradioprogram.

Den programtekniska verksamheten ligger hos Norsk rikskringkasting, medan Televerket leder den övriga tekniska verksamheten enligt avtal med rundradioföretaget. Kungen kan ge närmare regler om användningen av radiosändare och linjetekniska anläggningar.

Det är förbjudet att sända rundradio från fartyg eller luftfartyg eller från anläggning av annat slag på det öppna havet eller i lufrummet däröver om sändningen är ägnad att mottas i Norge, Danmark, Finland eller Sverige eller i något annat land som är anslutet till den europeiska överenskomsten om att förhindra rundradiosändning utanför territorialgränserna.

5.2.3 Möjligheter till överklagande

Beslut i tillståndsärenden fattas av Statens Teleforvaltning. Beträffande vissa ärenden (fartygsradio, personsökning m.m.) där myndighetsfunktionen även fortsättningsvis upprätthålls av Televerket är verket beslutande. Televerkets beslut överklagas till Statens Teleforvaltning, vars beslut i anledning av klagan i princip inte kan överklagas vidare. Beslut av Statens Teleforvaltning, där myndigheten är första instans, kan överklagas till Statens Teleforvaltningsråd.

Statens Teleforvaltningsråd har fem ledamöter, vars bakgrund är varierande. Det finns inte några preciserade krav på sammansättningen, utan denna synes styras av lämplighetsöverväganden och personlig kompetens inom de områden som rådet har att verka.

Statens Teleforvaltningsråds beslut går inte att överklaga. Överklaganden till rådet, där frågor av principiell betydelse eller av uttalat telepolitisk karaktär aktualiseras, skall dock rådet inte pröva. Om rådet kommer fram till att det rör sig om frågor av denna art, skall rådet med förslag till avgörande överlämna saken till samferdselsdepartementet för slutlig prövning.

5.2.4 Myndighetsorganisation

Statens Teleforvaltning påbörjade sin verksamhet 1987. Överföringen av myndighetsuppgifterna till den nya organisationen var dock klar först 1989, då den tidigare enheten för frekvensförvaltning inom televerket fördes över till Statens Teleforvaltning.

Statens Teleforvaltning leds av en direktör. Det finns totalt ca 110 anställda. Myndigheten är organiserad på fyra avdelningar, varjämte det

finns en stabssektion (faglig stab) som bl.a. har till uppgift att ta fram underlag för principiella ställningstaganden på telekommunikationsområdet. Avdelningarna är tillståndsavdelningen (konsesjonsavdelningen), typgodkännandeavdelningen, laboratorieavdelningen och den administrativa avdelningen.

Tillståndsavdelningen är uppdelad i tre enheter. Det är enheten som handlägger frekvenshantering och tillståndsgivning på radioområdet, (seksjon för frekvenser), enheten som bestämmer om auktorisation av utrustningsleverantörer och installatörer (seksjon för auktorisering) samt enheten som ger tillstånd för kabel-TV-nät (seksjon för konsesjonering). Varje enhet utarbetar dessutom underlag för föreskrifter inom sina respektive ansvarsområden.

Statens Teleförvaltnings verksamhet omfattar sammanfattningsvis följande:

- föreskriftsgivning och utarbetande av underlag för föreskrifter som beslutas av kungen efter formellt förslag från samferdselsdepartementet,
- typgodkännande av utrustning på teleområdet inklusive radioutrustning,
- auktorisation av leverantörer och installatörer,
- tilldelning av tillstånd (koncessioner) bl.a. för
 - kabelnätanläggningar,
 - särskilda tjänster i kabelnät,
 - rundradiosändare,
 - landmobila nät,
- deltagande i internationellt arbete som norsk teleförvaltningsmyndighet.

All myndighetsverksamhet hos Televerket har dock inte förts över till Statens Teleförvaltning. Främst av praktiska skäl har, som redan berörts, vissa begränsade myndighetsfunktioner behållits inom verket. Beslut om fartygsradio, amatörradio och NMT handläggs således även fortsättningsvis av Televerket. Verkets myndighetsutövning sker dock formellt på grund av delegation från Statens Teleförvaltning. Myndighetsverksamhet som rör personsökning och jordstationer för satellitradiokommunikation är också kvar inom Televerket. Frekvenstilldelning för exempelvis jordstationer och personsökning görs av Statens Teleförvaltning även om föreskriftsansvar och myndighetsutövning i övrigt inom dessa områden till stor del finns kvar inom Televerket.

5.3 Finland

5.3.1 Allmän bakgrund

Finlands lagstiftning om radioanvändning är förhållandevis ny. Inom teleområdet är Telelagen av den 20 februari 1987 (183/87) av grundläggande betydelse. Enligt denna lag allmän televerksamhet utövas av sådana finska samfund som statsrådet har beviljat koncession för ändamålet. Med televerksamhet avses byggande och upprätthållande av telenät samt tillhandahållande av teletrafik i näten. Televerksamheten betecknas

som allmän då användarna av telenätet inte har begränsats. För den allmänna televerksamheten skall det finnas ett allmänt telenätverk bestående av telenät. Detta skall upprätthållas och utvecklas så att behovet av telekommunikation i alla delar av landet tillgodoses på ett ekonomiskt och i tekniskt hänseende ändamålsenligt sätt. Utom det allmänna telenätverket kan det finnas separata nät för särskilda användargrupper.

Vad gäller innehav och användning av radioanläggningar som är en del av ett telenät gäller förutom reglerna i telelagen vad som föreskrivs i särskild lagstiftning.

Det finns inga i lag angivna grunder för vem som kan erhålla koncession för televerksamhet, utan detta förutsätts bli avgjort efter politiska ställningstaganden och lämplighetsöverbäganden. Statsrådets beslut i koncessionsfrågor kan överklagas till domstol. Domstolsprövningen torde dock i praktiken begränsas till att gälla en kontroll av att de formella reglerna iakttagits och att koncessionsvillkor inte står i strid med lag.

Det finns för närvarande ett femtiotal koncessionshavare. Koncessionen innebär rätt att bedriva allmän televerksamhet såväl i trådnät som med radio. De flesta koncessioner gäller för regionalt begränsade operatörer, bolag, ekonomiska föreningar och liknande sammanslutningar. Post- och televerket har koncession över hela landet, dock med vissa begränsningar med avseende på de områden där det finns en regional koncessionshavare. Förutom dessa koncessionshavare finns ett antal nytillkomna operatörer, vars koncessioner är begränsade både verksamhetsmässigt och geografiskt.

De olika teleoperatörerna är tillåtna att konkurrera inom mobiltelefonverksamheten. De regionala operatörerna har således gått samman om ett system för mobiltelefon och konkurrerar med det av Post- och televerket bedrivna NMT-systemet. Statsrådet har beslutat att det skall finnas två GSM-operatörer i Finland. Koncession för detta har meddelats Post- och televerket och ett av de nyetablerade operatörsbolagen.

Myndighetsuppgifterna på teleområdet, inbegripet radioverksamheten, ombesörjdes tidigare av Post- och televerket. Numera är ansvaret för dessa uppgifter överförd till *Teleförvaltningscentralen*. Vissa uppgifter, såsom den allmänna styrningen, utvecklingen och övervakningen av tele- och radioverksamheten, hör till *trafikministeriet*.

5.3.2 Bestämmelser om radioanläggningar

Det finns två lagar på radioområdet: *lagen* av den 17 januari 1927 *angående radioanläggningar* (8/27) och *radiolagen* av den 10 juni 1988 (517/88).

Lagen om radioanläggningar gäller numera uteslutande rundradio och dess sakliga innehåll är att det krävs tillstånd från statsrådet för att få bedriva rundradioverksamhet och sända rundradio.

Radiolagen gäller, med ovan angivet undantag, radioanläggningar, innehav och användning av radioanläggningar samt skyddande av radiokommunikation mot störningar. Med radiokommunikation avses i lagen all överföring, sändning eller mottagning av meddelanden i form av

tecken, signal, text, bild eller ljud eller något annat med hjälp av radiovågor.

Som huvudregel gäller att det för innehav och användning av en radiosändare krävs tillstånd.

Det finns inte några i lagen angivna bedömningsgrunder för prövningen av om tillstånd skall beviljas. Enligt propositionen med förslag till radiolagen (prop. 1987 nr 119) kan tillstånd alltid beviljas, "om det är ändamålsenligt ur frekvensanvändningssynpunkt och om ändamålet med användningen av anläggningen är sakligt". I propositionen påpekas att tillstånd kan beviljas såväl fysiska som juridiska personer. Ett hinder för erhållande av tillstånd kan, enligt propositionen, vara att någon upprepade gånger brutit mot tillståndsvillkoren i tidigare tillstånd. I övrigt anges att frågan om tillståndsprövningen skall vara beroende "av den allmänna lagstiftningen och vedertagen praxis".

Angivna utgångspunkter för bedömningen kan synas leda till att det i princip skall vara möjligt för vem som helst att erhålla tillstånd för radioanvändning. Det är dock så att det, i likhet med förhållandena i andra länder, råder trängsel i vissa frekvensband och där ges tillstånd endast för vissa ändamål. Det torde således i praktiken krävas att det föreligger yrkesmässig verksamhet för att tillstånd till s.k. kommunikationsradio skall meddelas. Principen att den som har fått tillstånd är skyddad mot senare sökande gäller, eftersom något bättre system för fördelning inte står till buds.

Tillstånd för innehav och användning av radiosändare skall gälla en bestämd tid, högst tio år i sänder. Tillståndet kan förenas med villkor, som kan ändras under tillståndets giltighetstid om planerna för användning av radiofrekvenser ändras, internationella avtal ändras eller radiostörningar skall elimineras (avstörning) eller av andra jämförbara orsaker.

Det finns möjlighet att genom förordning bestämma när tillstånd inte behövs för innehav av en radiosändare som har satts ur funktion, för innehav och användning av en radiosändare som arbetar på en särskilt bestämd samfrekvens eller för innehav och användning av en radiosändare vars betydelse som radioanläggning är liten. Vad gäller radiosändare som arbetar på särskilt bestämd samfrekvens har detta skett i betydande omfattning. Enligt trafikministeriets beslut om samfrekvenser för vissa radiosändare och om användningen av dem (1026/88) är sladdlösa telefoner, mobiltelefoner, LA-telefoner (motsv. privatradio), PR-telefoner, fjärrstyrnings- och telemetriapparater, personsökarsystem, trådlösa mikrofoner, trådlösa hörapparater, övervaknings- och larmapparater samt styrnings- och larmradaranläggningar tillståndsfria. Tillståndsfriheten är dock betingad av att radiosändaren arbetar på bestämda frekvenser och att den är typgodkänd eller särskilt godkänd.

Tillstånd behövs inte för innehav och användning av radiomottagare.

En radiosändare får inte användas för radiokommunikation, importeras i försäljningssyfte eller saluföras, säljas eller på annat sätt överlåtas förrän den har kontrollerats och godkänts eller typgodkänts enligt regler som bestäms i förordning.

Teleförvaltningscentralen har rätt att förbjuda användning av en radioanläggning, om den inte motsvarar lagens bestämmelser eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen. Teleförvaltningscentralen kan också förplikta den som bryter mot lagen eller mot bestämmelser som är utfärdade med stöd därav att rätta felet. Ett sådant förpliktande kan förenas med vite.

I radiolagen har slagits fast att den allmänna styrningen och utvecklingen av verksamheten enligt lagen samt tillsynen över verksamheten tillkommer trafikministeriet. Trafikministeriet åläggs därvid att meddela föreskrifter om användningen av radiofrekvenser. Eftersom det inte har upplevts som något behov av föreskrifter i detta ämne har några sådana ännu ej meddelats.

Den som bryter mot bestämmelserna i radiolagen kan straffas med böter eller med fängelse i högst sex månader.

5.3.3 Möjligheter till överklagande

Beslut i ärenden enligt radiolagen fattas av Teleförvaltningscentralen. Teleförvaltningscentralens beslut överklagas till trafikministeriet. Den som är missnöjd med trafikministeriets beslut kan söka ändring hos högsta förvaltningsdomstolen. Domstolsprövningen går dock endast ut på att fastställa huruvida myndigheten har hållit sig inom de formella bestämmelserna. Någon sakprövning sker inte.

5.3.4 Bestämmelser rörande radiostörningar m.m.

Ansvar för att radiostörningar i möjligaste mån begränsas är uppdelat på Teleförvaltningscentralen och Elektriska inspektoratet. I ellagen (319/79) finns bestämmelser om åtgärder som skall vidtas i de fall en elanläggning, som inte är en radioanläggning, stör en radioanläggning. Tillsynsverksamheten härvidlag ligger på Elektriska inspektoratet. När det gäller störningar från radioanläggningar ligger ansvaret på Teleförvaltningscentralen.

De grundläggande åtgärderna för att minimera riskerna av att radiokommunikation störs ligger i att olika radioanvändare tilldelas olika frekvenser. Det är därvid viktigt att radioanläggningen håller sig inom den tilldelade kanalen. För att försäkra sig om goda förutsättningar uppställs i radiolagen, som ovan påpekats, krav på att radiosändare och radiomottagare skall vara godkända (typgodkända) mot uppställda tekniska krav. Det föreskrivs därutöver i radiolagen att, om en radiosändare stör radiokommunikationen eller andra radioanläggningar, skall den som innehar sändaren ordna avstörning eller minska störningarna. Om störningar i radiokommunikationen beror på en radiomottagares tekniska egenskaper, skall den som innehar mottagaren ordna avstörning. Den som innehar en radioanläggning är skyldig att vidta alla andra åtgärder som Teleförvaltningscentralen bestämmer för att förebygga eller minska störningar och verkningarna av dem.

Om såväl den störande som den störda radioanläggningen motsvarar bestämmelserna i radiolagen och de tekniska krav som föreskrivits med stöd av lagen och om störningarna inte är obetydliga, skall Teleförvaltningscentralen lägga fram förslag till avstörningsåtgärder eller åtgärder som minskar verkningarna av störningen. Kan inte parterna komma överens om vilka åtgärder som behövs för avstörningen eller om hur kostnaderna skall fördelas, avgörs detta av Teleförvaltningscentralen.

Vissa bestämmelser för elanläggningar finns i radiolagen trots att anläggningarna uttryckligen anges inte vara radioanläggningar. Det rör sig om elanläggningar som används för vetenskapligt, industriellt, medicinskt eller något motsvarande ändamål och är avsedda att generera radiovågor. Sådana elanläggningar får användas endast på de frekvensområden och villkor som särskilt fastställs för ändamålet. Avsikten är att användningen av dessa anläggningar skall koncentreras till de frekvensområden som internationellt (radioreglementet) har överenskommit.

5.3.5 Myndighetsorganisation

Teleförvaltningscentralen inledde sin verksamhet 1988. Det är ett ämbetsverk som är underställt trafikministeriet med uppgifter att handlägga ärenden i anslutning till radio- och teleförvaltning och televisionslicenser.

Teleförvaltningscentralen leds av en direktion, bestående av myndighetens överdirektör och avdelningschefer samt av fyra medlemmar som utses av trafikministeriet för tre år i sänder. Av de sistnämnda representerar en trafikministeriet, en tillverkarna av radio- och teleanläggningar och två användarna av radio- och teleanläggningarna.

Verksamheten inom Teleförvaltningscentralen leds av överdirektören och fördelar sig på följande enheter; radiofrekvensavdelningen, kontrollavdelningen, administrativa byrån och televisionslicenscentralen. Personalen uppgår totalt till ca 160 anställda. Dessutom finns i myndighetens tjänst inspektörer och kontrollörer av radioanläggningar samt televisionslicenskontrollanter med denna befattning som bisyssla.

Radiofrekvensavdelningen behandlar ärenden som rör användning av radiofrekvenser och tillstånd för radiosändare, utreder radiostörningar samt övervakar att föreskrifterna beträffande användning och innehav av radioanläggningar följs.

Kontrollavdelningen utövar tillsyn över att telelagstiftningens bestämmelser iakttas. Avdelningen utfärdar typgodkännanden av teleterminaler och radioanläggningar. Vidare utfärdas sådana behörighetsbevis som krävs för vissa radioanvändningar.

I det internationella samarbetet på teleområdet och speciellt inom standardiseringen på detta område intar Teleförvaltningscentralen en central ställning i Finland.

5.4 Storbritannien

5.4.1 Allmän bakgrund

Regleringen av radioanvändningen i Storbritannien har genom sin nära anknytning till televerksamheten av tradition varit en del av teleregleringen. Fram till år 1969 låg myndighetsuppgifterna på teleområdet hos en särskild avdelning av det brittiska postverket (Post Office). Postverket hade dittills ombesörjt både regleringen av teleområdet och den faktiska operatörsverksamheten. Vid denna tid avskildes regleringsuppgifterna till en särskild myndighet (Ministry of Posts and Telecommunications). Efter några år upplöstes emellertid denna myndighet och ansvaret för internationellt arbete och regleringen av nationell tillståndsgivning på radioområdet, inbegripet rundradiofrågor, fördes över till inrikesdepartementet (Home Office). Myndighetsverksamheten på radioområdet handlades inom Radiocommunications Division (RD). Huvuddelen av denna verksamhet fördes år 1983 över till handels- och industridepartementet, DTI (*Department of Trade and Industry*). Numera fullgörs myndighetsuppgifter av radioteknisk art av *Radiocommunications Agency*, RA, (fullständig beteckning är *Radiocommunications Executive Agency*), som sorterar under DTI.

Teleområdet i Storbritannien har under 1980-talet genomgått betydande förändringar. Inriktningen av den brittiska telepolitiken har varit att införa konkurrens på så många delar av telemarknaden som möjligt. Detta har inbegripit såväl att tillhandahålla utrustning för telenätet som att driva telenät och tillhandahålla olika tjänster inom nätet. Även om förändringarna huvudsakligen får sägas ha varit inriktade på televerksamhet har de naturligen också haft stor påverkan på radioområdet. Skälet till detta är givetvis att televerksamheten i betydande utsträckning bedrivs med hjälp av radio. Nya tillämpningar bygger för övrigt ofta på kommunikation via radio.

Postverket hade fram till år 1981 monopol inom teleoperatörsverksamheten. Ett av regeringens första steg för att införa ett mera marknadsorienterat tänkande var att dela upp postverket i en postdel och en teledel. Av televerksamheten bildades ett statligt bolag, British Telecom (BT). Monopolet på teleområdet hävdes och regeringen blev tillståndsgivande myndighet för teleoperatörsverksamhet samt ansvarig för att standardisering och utrustningsprovning infördes. Dessa förändringar förstärktes genom införandet år 1984 av en oberoende myndighet på teleområdet, the Director General of Telecommunications, som bakom sig har the Office of Telecommunications (*OFTEL*).

Ett strategiskt betydelsefullt beslut togs av den brittiska regeringen år 1983. Regeringen beslutade då att för en period om sju år inga andra företag än BT, som inte längre skulle vara helstatligt, och ett konkurrerande bolag, Mercury Communications Ltd, skulle få rätt att tillhandahålla grundläggande telekommunikationsservice. Ensamrätten avsåg överföring av meddelande med hjälp av fasta linjer, såväl på tråd som via mark-

bunden radio och satellitradio, både inom landet och till och från utlandet. Anledningen till att tiden för detta duopol sattes till sju år var att det antogs att det var en lagom lång tid för att Mercury skulle hinna bygga upp ett nät och etablera ett konkurrenskraftigt alternativ till BT, samtidigt som BT skulle få tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna med konkurrens på telemarknaden. Avsikten var att det sålunda inrättade duopolet skulle omprövas efter denna tid och möjligheterna att vidga konkurrensen inom ensamrättsområdet då skulle övervägas.

Duopolet har inte hindrat att verksamheter kring den grundläggande televerksamheten kunnat etableras. Sålunda finns det sedan år 1985 två konkurrerande företag, Racal Vodaphone och Cellnet, som driver mobiltelefonnät. Dessa operatörer kommer också att driva det nya all-europeiska mobiltelefonsystemet GSM i Storbritannien.

Fyra operatörsföretag fick år 1988 tillstånd av regeringen att driva Telepoint Service, som är en tjänst baserad på en andra generationens sladdlösa telefonapparat (CT 2). Med sådana apparater är det möjligt att ringa till abonnenter i det fasta telenätet, men inte bli uppringd av sådana, från områden inom en radie av ca 100 meter från en allmän basstation, en telepoint. Telepoints skall finnas i tätorter, shoppingcenter och liknande platser där det kan antas finnas behov av telefon.

Regeringen gav år 1989 licens för tre utvalda konsortier att bedriva Personal Communications Networks (PCNs). Avsikten är att PCN skall konkurrera med mobiltelefonnäten. PCN ligger på högre frekvenser än mobiltelefon och använder sig från början av digital teknik. Den högre radiofrekvensen (1,8 GHz) gör att det blir möjligt att göra apparaterna små, av fickstorlek. Tanken är att PCN i framtiden skall bli ett realistiskt alternativ till det fasta telefonnätet. Enligt planerna skall näten starta år 1992.

5.4.2 Bestämmelser om radioanläggningar

För att rätt förstå uppbyggnaden av den brittiska ordningen för reglering av radioverksamhet är det viktigt att observera den grundläggande strukturen i Storbritannien av offentligrättslig verksamhet. Regleringen kan kortfattat sägas bygga på ett betydande mått av politiskt inflytande över besluten (ministerstyre), dvs. det är vederbörande minister som ansvarar för besluten inom de myndigheter som sorterar under honom.

De övergripande besluten om användning av radio, innefattande fastställelandet av en nationell frekvensfördelningsplan, fattas inom en särskild kommitté inom regeringskansliet, the Cabinet Office. Inom denna kommitté, vars ordförande är the Director General for Telecommunications, bestäms också uppdelningen av frekvensspektrum på civil och militär användning.

Lagstiftningen på radioområdet består av the Wireless Telegraphy Acts. Enligt denna lagstiftning krävs tillstånd för att få använda radiosändare. Lagstiftningen innehåller inga kriterier för avgörande av vem som skall beviljas tillstånd eller för vad som i övrigt skall vara styrande för tillståndsgivningen. Rätten att bevilja tillstånd enligt the Wireless

Telegraphy Acts tillkommer primärt ministern för transport och industri. Tillståndsgivningen sköts av Radiocommunications Agency i ministrernas namn. Dock tillkommer beslutsrätten avseende tillstånd till rundradioverksamhet inrikesministern och ombesörjs av the Broadcasting Division inom Home Office. På motsvarande sätt sköts tillståndsgivning avseende allmän telefonoperatörsverksamhet av the Telecommunications Division inom DTI. Det är dock Radiocommunications Agency som har det övergripande ansvaret för alla frekvenstilldelningar inom det civila området, alltså även för rundradio och televerksamhet.

Tillståndsgivningen sker på olika sätt med hänsyn till vem som är användare. S.k. crown users, varmed avses exempelvis försvarsdepartementet och utrikesdepartementet, är undantagna från tillståndskravet. Några stora frekvensanvändare, dvs. BBC (British Broadcasting Corporation), IBA (the Independent Broadcasting Authority, som under Home Office administrerar annan rundradio än den som BBC producerar), BT och Mercury, har tilldelats samlingstillstånd med listor som upptar breda frekvenstilldelningar. Dessas tillstånd innebär att ansvaret för de mera rutinmässiga uppgifterna att koordinera frekvenstilldelningarna och den exakta lägesbestämningen av sändarplatser ligger på tillståndshavarna. Tillståndshavarna får själva också fastställa de tekniska specifikationerna på den egna utrustningen. Andra användares tillstånd innefattar en frekvenstilldelning som är exakt bestämd av Radiocommunications Agency. I tillståndet fastställs i dessa fall också en minimistandard med avseende på den utrustning som skall användas.

Den allmänna inriktning av radioanvändningen inom Storbritannien är att ge plats för alla de radioanvändningar för vilka det inte finns något tekniskt lämpligt alternativ. Denna princip leder till standpunkten att frekvensspektrum bör sparas för de användningar som bedöms vara väsentliga. Denna grundläggande utgångspunkt har dock i viss mån modererats av de tankar som ligger bakom utvecklingen på telekommunikationsområdet i stort och även inom rundradioområdet. Frekvenstilldelningen sker efter principen first come, first served. Visserligen ges tillstånd mestadels endast för ett år, men förlängning sker regelmässigt.

När det gäller tillståndsgivningen för *fasta radioförbindelser* har den traditionella inriktningen av myndighetens praxis varit att hushålla med frekvenserna genom att medge radiolänkförbindelser endast i de fall då trådförbindelser av tekniska skäl är olämpliga eller om sådana är betydligt dyrare. I linje med denna inriktning har således uppbyggnaden av det ursprungliga nationella telenätet, som nu ingår i BT, till största del gjorts med trådförbindelser. Liberaliseringen av teleområdet har emellertid fört in andra utgångspunkter för tillståndsgivningen. För att det skulle vara möjligt för Mercury att bygga upp ett konkurrenskraftigt telenät efterfrågade det bolaget betydande frekvenstilldelningar. Även för privata användare har tilldelningar gjorts. Tilldelningen till sådana har dock varit restriktiv och bifall till ansökningar har meddelats i princip endast i de fall sökandena har visat att deras behov inte kunnat tillgodoses av BT eller Mercury.

Möjligheterna att få tillstånd för *landmobil radio* i slutna nät, Private Mobile Radio (PMR), är begränsade med hänsyn till bristen på frekvenser i de band som är anslagna för detta ändamål. Problemen är särskilt märkbara i London-området. Till följd av frekvensbristen måste användarna acceptera att den tilldelade kanalen delas med flera andra. I vissa fall leder trängseln i nätet och störningar från andra användare till att framkomligheten blir begränsad. Radiocommunications Agency har i sådana fall ibland hänvisat klagande tillståndshavare till att i stället gå över till samband per mobiltelefon.

Enligt uppgift har ändamålet med användningen av radioutrustningen ingen betydelse vid tillståndsprövningen. Huruvida sökanden avser att använda radioutrustningen i näringsverksamhet eller för rent nöjesändamål anses således i princip vara ointressant. Tillståndet ger tillståndshavaren rätt att använda en viss angiven utrustning inom ett visst område. Någon bindning till ett visst ändamål gäller inte.

Tillståndsgivningen på rundradioområdet tillkommer som sagt the Broadcasting Division inom Home Office, med Radiocommunications Agency som sakkunnigt tekniskt organ med ansvar för frekvenstilldelningen och tekniska specifikationer. Sändarstationerna delas av BBC och IBA, medan de fasta förbindelserna mellan studiolokalerna och sändarnas tillhandahålls av BT och Mercury men också av rundradioföretagen själva.

När det visar sig uppstå ett helt nytt tillämpningsområde för radio eller det har framförts krav på utvidgning av befintliga verksamheter tillgrips ibland tekniken att använda sig av ett allmänt anbudsförfarande. Om det exempelvis beslutas att det skall finnas ytterligare en rundradiokanal kan etableringen av denna bjudas ut. Innan utbudet sker då en samordning mellan IBA och Radiocommunications Agency. För att det skall bli allmänt känt att det finns möjlighet att etablera sig utbjudes den nya kanalen till ansökan genom annonsering i pressen, offentligt tillkännagivande i parlamentet eller något liknande förfarande. Parallellt med detta förfarande diskuteras i the Radio Planning Group, som är sammansatt av företrädare för Radiocommunications Agency, IBA och Home Office, vilken eller vilka frekvenser som kan vara lämpliga för kanalen. Det är också inom denna grupp som beslut fattas om vilken frekvens som skall erbjudas sökanden. Ansökningarna bedöms av IBA med avseende på sökandenas ekonomiska stabilitet, affärsmässiga bakgrund, erbjudet programinnehåll m.m. Radiocommunications Agency koordinerar frekvensupplåtelsen med berörda grannländer och bestämmer de tekniska villkor som behövs för sändningen, såsom antennhöjd, antennplats, sändareffekt m.m.

5.4.3 Möjligheter till överklagande

De beslut som Radiocommunications Agency fattar kan överklagas endast i mycket begränsad utsträckning. Ändring av besluten åstadkoms närmast politiskt. Den som är missnöjd med beslutet förutsätts ta kontakt med sin parlamentsledamot för att via politiska kanaler få en ändring till stånd.

Sådana kontakter kan leda till att myndigheten får anvisningar från departementsledningen om vad som bör gälla.

En viss möjlighet finns att få administrativa avgöranden överprövade på juridisk grund. Denna möjlighet till överprövning är dock närmast att betrakta som ett undantag.

5.4.4 Bestämmelser rörande radiostörningar m.m.

Storbritannien, liksom Danmark (se avsnitt 5.1.4), omfattas av rådsdirektivet inom EG (89/336/EEC) om inbördes närmande av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC)

Arbetet med att utforma en nationell lagstiftning i enlighet med EMC-direktivet pågår i Storbritannien. Det övergripande ansvaret för införandet av EMC-direktivet ligger på the Manufacturing Technology Division inom DTI. The Radiocommunications Agency kommer att bidra till utförandet av detta arbete genom att bevaka radioaspekterna och därvid särskilt medverka vid utvecklandet av EMC-standarder. Utvecklingen av standarder på detta område kommer att ske inom de två europeiska standardiseringsorganen CENELEC och ETSI.

5.4.5 Myndighetsorganisation

Radiocommunications Agency inrättades 1990 av det som tidigare utgjorde Radiocommunications Division. Liksom Radiocommunications Division är Radiocommunications Agency organisatoriskt underställt DTI.

Övergången från en Division till att vara en Executive Agency uppges vara att led i processen med ökad marknadsmässigt tänkande även inom myndighetsverksamheter i Storbritannien. Avsikten är därmed också att öka effektiviteten i verksamheten. Bestämda mål för detta har därför ställts upp av den ansvarige ministern.

Radiocommunications Agency har sitt huvudkontor i London. Det finns en "monitoring station" (radiolyssningsenhet) i Hertfordshire, ett laboratorium i Surrey samt 21 regionala och lokala enheter som bedriver kontrollverksamhet. Det totala antalet anställda uppgår till knappt 500 personer.

Radiocommunications Agency leds av en verkställande chef, som vid sin sida har en direktör för radioteknologi.

Chefen är ansvarig inför handels- och industriministern för ledningen av myndigheten. Ministern svarar i sin tur inför parlamentet för det arbete som utförs inom myndigheten.

En styrelse (Steering Board) har till uppgift att råda DTI beträffande Radiocommunications Agency:s årliga planering och att medverka vid bedömningen av i vilken utsträckning myndigheten utför sina uppgifter på ett effektivt sätt. I styrelsen ingår förutom chefen och radioteknologidirektören också bl.a. representanter för DTI:s olika delar (Divisions) och the General Director of Telecommunications.

- Radiocommunications Agency är organiserad på fem avdelningar (Branches) med arbetsuppgifter och ungefärligt antal anställda enligt följande.
- * Branch 1 - (44 anställda) - internationellt arbete, spektrumledning
 - * Branch 2 - (106 anställda) - mobil radio, tillståndsgivning och teknisk värdering
 - * Branch 3 - (52 anställda) - rundradio, fast radio och satellitradio
 - * Branch 4 - (79 anställda) - finansiering, data, information och personalfrågor
 - * Branch 5 - (198 anställda) - radiolyssning (monitoring) samt kontroll- och undersökningsverksamhet (Radio Investigation Service).

6 Tillståndsgivning och frekvenstilldelning enligt nuvarande ordning i Sverige

6.1 Inledning

Den nu gällande ordningen för tillståndsgivning och tilldelning av frekvensutrymme för olika radioanvändare har sin utgångspunkt i de bestämmelser som finns i radiolagen (1966:755). En närmare redogörelse för dessa bestämmelser lämnas i avsnitt 4.1. Det materiella innehållet i lagreglerna utgörs i huvudsak av en föreskrift om att det krävs tillstånd för innehav eller användning av radiosändare. Uppgiften att bestämma om vem som skall erhålla tillstånd tillkommer enligt lagen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Med stöd av detta bemyndigande har regeringen bestämt att tillstånd skall meddelas av televerket efter samråd med överbefälhavaren och andra berörda myndigheter (1 § kungörelsen (1967:446) om radiosändare). I samma författning har regeringen bestämt att statliga myndigheter får inneha och använda radiosändare utan tillstånd, varvid dock vissa bestämmelser om anmälningskyldighet och samråd skall iakttas.

Det är anledning att notera att det i princip inte finns några i lag eller förordning givna föreskrifter därutöver. Framförallt kan det konstateras att det inte finns några bestämmelser om efter vilka grunder som tillståndsgivning skall ske. Det finns därmed inte heller några av riksdagen eller regeringen beslutade föreskrifter för den med tillståndsgivningen sammanhängande frekvenstilldelningen.

Det är således inte möjligt att av lagtexten dra några slutsatser angående vilket beslut som bör följa på en enskild ansökan om att använda en radiosändare. Inte heller ger den av regeringen utfärdade författningen någon särskild ledning för den som undrar om han har någon utsikt att få framgång med en framställning om tillstånd. Svaret på vilka förhållanden som är av avgörande betydelse för om radioanvändningen kan tillåtas måste i praktiken sökas hos den enhet inom televerket som ombesörjer verkets myndighetsuppgifter på radioområdet, alltså hos frekvensförvaltningen.

6.1.1 Betydelsen av försvarets radioanvändning

Det är att beakta det inflytande över frekvensanvändningen som försvaret har. Som ovan noterats skall frekvensförvaltningens tillståndsgivning ske efter samråd med överbefälhavaren. Frekvensförvaltningen och överbefälhavaren måste således vara överens om i princip all tilldelning av frekvenser. Bakgrunden till detta förhållande är naturligtvis 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.

Samrådsskyldigheten har i praktiken lösts på det sättet att frekvensförvaltningen och överbefälhavaren har träffat en övergripande frekvenstilldelningsöverenskommelse. Denna grundas på överväganden om försvarets behov av radiofrekvenser och om föreliggande intressen på den civila sidan. I överenskommelsen har användningen av radiofrekvensspektrum delats upp med avseende på olika frekvensband. Vissa band är anslagna uteslutande för militär användning. Andra skall tilldelas endast civila verksamheter. Beträffande flera frekvensband innebär överenskommelsen att det kan förekomma såväl militär som civil användning. Överenskommelsen är föremål för mer eller mindre kontinuerlig översyn.

När frågor om tillståndsgivning och frekvenstilldelning skall prövas inom frekvensförvaltningen måste alltså myndigheten beakta vad som överenskommit med överbefälhavaren. 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 frekvensförvaltningen efterhöra hos överbefälhavaren huruvida detta skulle komma att skadligt påverka försvarets verksamhet. Bedömningen härvidlag kan av naturliga skäl göras endast hos överbefälhavaren som har detaljkunskaperna om den militära frekvensanvändningen.

6.1.2 Omfattningen av tillståndsprövningen

Inom frekvensförvaltningen har det under årens lopp utbildats en relativt fast praxis angående vad som bör föranleda att en ansökan om tillstånd till användning av radiosändare bifalls eller lämnas utan bifall. Denna praxis omfattar emellertid inte enbart själva frågan huruvida tillstånd skall meddelas under vissa angivna förutsättningar. Av än större betydelse torde de tekniskt och administrativt betingade utgångspunkter vara som är styrande för under vilka villkor som radioanvändningen kan tillåtas förekomma.

Beträffande radioanvändning är det nämligen, vilken redan torde ha 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 radiosändaren skall få verka. Andra villkor som ger förutsättningarna för radioanvändningen är storleken på det frekvensutrymme som tilldelas, maximal utstrålad effekt från sändarantennen, belägenheten av det geografiska område inom vilket en sändare får användas, skyldighet att ta hänsyn till andra radioanvändare som verkar på samma eller närliggande frekvenser m.m.

Frågor om tillstånd rör därför inte bara huruvida en sökande skall få tillstånd till att använda radiosändare. De villkor under vilka radioanvändningen skall tillåtas förekomma är oftast väl så viktiga. Inte sällan är det på detta plan som de största problemen förekommer. För den som har önskemål om att få använda radiosändare som ett hjälpmedel i sin verksamhet eller bedriva viss verksamhet där radioanvändningen utgör själva basen måste givetvis villkoren för radioanvändningen vara förenliga med denna verksamhet. Att den som vill använda radiosändare för att bedriva utsändning av radioprogram till allmänheten inte är betjänt av att få tillstånd att använda radiosändare som arbetar på andra frekvenser än som kan mottas i sådana radiomottagare som säljs i radiohandeln är uppenbart. På samma sätt torde det vara helt klart att den som vill använda radiosändare för att överföra information mellan två fasta punkter, s.k. radiolänkförbindelse, inte har någon nytta av ett tillstånd att använda radiosändare för mobil kommunikation. Det hjälper naturligtvis inte en sökande i och för sig att få tillstånd att använda radiosändare, om han inte tillåts att använda radiosändaren på ett sådant sätt som krävs för verksamheten.

Det kan således konstateras att tillstånd till att inneha eller använda radiosändare inte är något som är lika för alla fall. Det är inte så att tillstånd till användning av radiosändare innefattar någon slags generell behörighet. Tvärtom får tillstånd till radioanvändning anses vara i hög grad individuellt utformat för varje särskild tillståndshavare. Tillståndet gäller i konsekvens härmed endast för det i tillståndsbeslutet angivna antalet sändare med de där angivna tekniska betingelserna.

Det sagda utesluter givetvis inte att det finns tillståndsbeslut som i praktiken är helt identiska. Det rör sig då framförallt 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 får anses gälla att tillståndsbeslutet är ett individuellt ställningstagande till en speciell ansökan. Att tala om förutsättningarna för att bifalla eller inte bifalla en sådan ansökan är därför ett alltför förenklat betraktelsesätt om inte samtidigt beaktas sökandens avsikt med ansökan och i vilken utsträckning denna tillgodoses med tillståndsbeslutet. Den tillståndspraxis som har utvecklats avser därför till största delen innehållet i de villkor som förenas med tillståndet.

6.2 Bedömningsgrunder

Radiovågor kan användas för olika ändamål. Av sammanställningen i avsnitt 2.2 framgår att det finns ett stort antal olika radioanvändningar.

Vad gäller den övergripande fördelningen av frekvensområdena inom radiofrekvensspektrum till olika radioanvändningar följer frekvensförvaltningen vad som härvidlag bestämts på det internationella planet. Detta medverkar till att Sveriges folkrättsliga åtaganden på radioområdet uppfylls (se närmare om internationella överenskommelser, kapitel 3). Det internationella systemet ger dock utrymme för nationella olikheter exempelvis vad avser sådan användning av radiosändare som inte kan påverka radioanvändningen utanför landets gränser. Dessutom finns det ett relativt stort nationellt handlingsutrymme också i övrigt inom ramen för vad som överenskommit internationellt.

När de av frekvensförvaltningen tillämpade bedömningsgrunderna för tillståndsgivning och frekvenstilldelning m.m. skall redovisas finns det anledning att först peka på skilda radioanvändningar som har särdrag som får betydelse i sammanhanget.

Detta gäller rundradiotillämpningar, alltså ljudradio och television, men också t.ex. mobiltelefonverksamheten. Även förhållandena beträffande användningen av radio inom sjö- och luftfartens områden är något speciella.

6.2.1 Rundradio

Den nuvarande ordningen på rundradioområdet innebär att radiosändarna sköts av televerket (affärsområde Rundradio). Tillstånd för användning av radiosändare krävs inte. I linje med detta förhållande har det i stället för tillståndsbevis tidigare utfärdats s.k. klarbrev för rundradiosändarna. Från och med 1990 utfärdas det dock i praktiken tillstånd i samma ordning som för enskilda tillståndshavare. För varje rundradiosändare anges i beviset frekvens, antennplats, sändarstyrka, etc. Frekvenstilldelning och bestämmandet av villkor görs av frekvensförvaltningen i samråd med rundradioenheten.

Det är främst Sveriges Radio och sammanslutningar som har rätt att sända närradio som använder rundradiosändarna. Via dessa sändare sänds också, när ledig kapacitet finns, kodade sändningar till bestämda mottagare, t.ex. överföringar av idrottsevenemang till vissa samlingslokaler.

Inom de frekvensband som är anslagna till rundradio förekommer också tillfälligtvis s.k. evenemangsradio, dvs. en form av lokal radioutsändning, som inte anses riktad till allmänheten utan endast till en begränsad målgrupp, t.ex. besökande vid ett idrottsevenemang. Genom att lyssna i sina vanliga rundradiomottagare kan publiken på detta sätt följa sådana avsnitt i tävlingarna som den inte kan se.

Förutom rundradio sänds via rundradiosändarna också vissa extra tjänster, t.ex. mobilsökning, taltidningar och Radio Data System-information

6.2.2 Mobiltelefonnät

Verksamhet med helautomatiskt mobiltelefonnät startades i slutet av 1970-talet av televerket i ett gemensamt projekt med verkets närmaste motsvarigheter i Danmark, Finland och Norge (Nordisk mobiltelefon, NMT 450). Ett konkurrerande mobiltelefonsystem byggdes under 1980-talet upp i samma frekvensband av Comvik. Med hänsyn till den höga beläggningen av NMT 450 öppnade televerket år 1986 ett nytt mobiltelefonsystem i 900 MHz-bandet, NMT 900.

Tillstånd meddelas för den teleoperatör som driver mobiltelefonnätet, medan de enskilda abonnenterna inte behöver söka något individuellt tillstånd hos frekvensförvaltningen; ett sådant ombesörjs via operatören.

Beträffande mobiltelefonnät har det från frekvensförvaltningens sida framhållits den uppfattningen att det från frekvensekonomisk utgångspunkt är mest fördelaktigt med endast ett nät i varje frekvensband. Ju flera operatörer som tillåts driva mobiltelefonverksamhet desto sämre utnyttjas det totala frekvensutrymme som används för verksamheterna. I linje med denna uppfattning har frekvensförvaltningen ställt sig avvisande till nya operatörer på mobiltelefonområdet.

Regeringen har dock ansett att det med hänsyn till konkurrensaspekten är önskvärt att flera operatörer än en förekommer och med hänvisning till detta funnit att en viss minskning av effektiviteten i frekvensanvändningen därvid får accepteras. För de mobiltelefonsystem som utnyttjar analog teknik förekommer därför i nuläget ovan angivna två operatörer. I det nya all-europeiska digitala mobiltelefonsystemet GSM, som liksom NMT 900 är placerat i 900 MHz-bandet, har tillstånd meddelats tre nationella operatörer. Tillstånd för den tredje operatören meddelades, efter överklagande, av regeringen i december 1990 (dnr. 1104/90).

6.2.3 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.

Med hänsyn till det slag av fartyg eller luftfartyg som radiosändaren skall betjäna beaktas vid tillståndsgivningen vilken trafik som skall förekomma och med ledning av detta inordnas radioanvändningen i de frekvensområden och på de kanaler som sedan tidigare är upplåtna för denna slags trafik. Någon prövning av huruvida behov av radioanvändning finns görs, med något undantag, inte. I många fall torde det vara så att radioutrustning är föreskriven enligt de säkerhetsregler som gäller.

För de landbaserade radiosändarna tilldelas frekvenser i band som är anslagna för maritim respektive luftmobil radioanvändning. I övrigt sker tillståndsgivning i huvudsak från samma utgångspunkter som gäller för övrig radioanvändning (se nedan).

6.2.4 Radioanvändning i övrigt

Övrig radioanvändning innefattar i sig betydande skillnader vad gäller utrustning och användningsområde. Med avseende på grunderna för tillståndsgivning kan de dock översiktmässigt behandlas i ett sammanhang.

Den grundläggande utgångspunkten för myndighetsverksamheten får sägas vara 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 således för att sökanden skall erhålla det begärda tillståndet med en lämplig frekvens och väl avpassade villkor i övrigt.

En begränsande faktor är dock den trängsel som råder i radiofrekvensspektrum, särskilt i vissa frekvensband och inom vissa geografiska områden. Såväl för upprätthållande av en nödvändig ordning som med hänsyn till den begränsade tillgången på radiofrekvenser måste därför en prövning ske av varje ansökan.

Vid prövningen av ansökningarna är vissa kriterier styrande. Dessa kriterier är till stora delar inte formaliserade utan följer en intern myndighetspraxis, som bygger på förarbeten till radiolagen, tidigare tillståndsbeslut, avgöranden av regeringen i överklagade ärenden m.m.

Det är knappast möjligt att i alla detaljer kartlägga de tillämpade bedömningsgrunderna men sammanfattningsvis kan anges följande. Även om redogörelsen här utgår främst från s.k. landmobil radio, dvs. radioanvändning på land där en sändare är rörlig, exempelvis som kommunikationsradio i ett fordon eller handburen, ger den en bild av förhållandena även beträffande andra användningar.

* Radiosändaren skall användas för yrkesmässig verksamhet eller verksamhet med yrkesmässig prägel. Vad som avses med yrkesmässig verksamhet är ej helt klart avgränsat från annan verksamhet, men förhållandet att det exempelvis finns flera anställda tyder på yrkesmässig prägel. Som en följd härav har under senare år drift av större jordbruk och skogsbruk ansetts kunna motivera att tillstånd beviljas. Ändamålet med användningen bör vara transportdirigering, arbetsledning eller något liknande. I tillståndet anges för vilket ändamål tillståndet beviljas. Tillståndet omfattar endast det angivna ändamålet, varför privat användning eller användning för andra ändamål i princip blir otillåtet.

Det allmänna kravet på att sökanden skall ha ett yrkesrelaterat behov för att erhålla tillstånd till att använda radiosändare är dock inte undantagslöst. Tillstånd kan erhållas för privatradio och för vissa andra likartade radiotillämpningar trots att något sådant behov inte kan anses föreligga. Dessa tillämpningar är dock oftast hänvisade till att verka på särskilt bestämda, gemensamma frekvenser, där riskerna för störningar från andra radioanvändare är betydande.

Även vissa andra radiotillämpningar tillåts utan att någon behovsprövning görs i det enskilda fallet. Det rör sig dels om radiotillämpningar där sändareffekterna är begränsade, exempelvis sladdlösa

telefoner och vissa sändare för radiostyrning, överföring av mätdata (telemetri) och larm, dels om amatörradioverksamhet, där radioamatören är hänvisad till att sända på vissa internationellt bestämda frekvensband.

- * Förutom yrkesmässiga behov är också etableringen av radionät, exempelvis s.k. MRG-nät, ett ändamål som i sig anses motivera tillstånd. Detta bygger dock på den förutsättningen att det för användningen av radionätet skall föreligga ett yrkesmässigt relaterat behov. MRG betyder mobil radio med gemensam basstation. Basstationen kan ägas exempelvis av ett företag inom radiobranschen. Televerket har ett flertal MRG-nät. Ett MRG-nät tilldelas vanligtvis en egen kanal, alltså om det gäller dubbelriktad radiotrafik ett frekvenspar, som inom ett givet geografiskt område är exklusivt förbehållet nätet. De som önskar ansluta sig till nätet får träffa avtal om detta med basstationsägaren och söka tillstånd i vanlig ordning. Genom att flera mindre radioanvändare på detta sätt delar på kostnaden för basstationen blir det billigare än om varje användare skulle ha en egen basstation. Om anslutningen till nätet blir god är det även från frekvensekonomisk synpunkt fördelaktigt, eftersom flera användare delar på en kanal.

Inom ramen för ett MRG-nät kan det också förekomma att undantag görs från kravet på yrkesmässig prägel som grund för tillstånd. Med hänsyn till den lokala frekvenssituationen har det sålunda förekommit att exempelvis personer med fysiska handikapp, som haft behov av kommunikationsmöjligheter för att kunna påkalla assistans, har fått tillstånd till anslutning i ett MRG-nät.

- * Tilldelningen av frekvens sker med utgångspunkt i den övergripande fördelning som har gjorts i den s.k. allokeringsplanen (se avsnitt 4.3.1). Inom ramen för planen sker tilldelningen utifrån principen att de frekvenser som är i användning skall utnyttjas fullt ut innan helt fria tas i bruk. På detta sätt kan myndigheten behålla en viss handlingsfrihet för framtiden och ha en viss beredskap för att kunna bereda plats för nya användningar som för att genomföras kräver ett sammanhängande eget frekvensutrymme. Detta innebär visserligen att flera mindre tillståndshavare får dela på en kanal, s.k. frekvens- eller kanaldelning, men olägenheterna med denna ordning motverkas genom att de olika användarna har anropsstyrd utrustning, vilket numera är obligatoriskt. Denna hushållningsaspekt kan också leda till en viss gradering av behov. Bedömningen av angelägenheten av sökandens radioanvändning kan, beroende på trängselsituationen i det ifrågavarande geografiska området, leda till placering i frekvensband som från teknisk eller utrustningsmässig synpunkt kan anses bättre eller sämre.

Om det är möjligt med hänsyn till tillgängliga frekvenser tar myndigheten hänsyn till konkurrensaspekter på det viset att konkurrerande verksamheter i görligaste mån tilldelas olika kanaler.

- * Vid bedömningen av en ansökan om tillstånd är de ekonomiska aspekterna i sig av underordnad betydelse. Finns det andra sambandsmöjligheter som lika väl kan utnyttjas har tidigare den grundläggande utgångspunkten varit att sökanden i första hand skall hänvisas

till dessa. Förhållandet att dessa är kostsammare än användning av radio har inte i sig utgjort något skäl för att meddela tillstånd till radioanvändning. Denna princip har dock inte kunnat upprätthållas fullt ut utan i vissa fall torde bakomliggande ekonomiska överväganden ha fått spela in, såsom när kostnaden för alternativet på ett orimligt sätt skulle komma att överstiga den kostnad som användning av radio skulle innebära. Numera görs bedömningen knappast enligt denna linje.

- * Någon prövning av huruvida den trafik som skall utföras på radionätet är befogad och nyttig görs inte av frekvensförvaltningen. Överväganden av verksamhetens nytta, huruvida verksamheten som sådan är rationell och allmänt sett lämplig förekommer knappast mer än som ett allmänt inslag av sunt förnuft i tillståndshanteringen. Inte heller ifrågasätts uppgifterna i ansökan om antalet radiosändare, om det inte finns särskild anledning till detta. Det finns däremot möjlighet att sedan radionätet kommit i drift göra beläggningsmätning för att på så sätt kunna bedöma i vilken utsträckning en kanal utnyttjas.

6.3 Tillståndsgivningen för vissa radioanvändningar

Frekvensförvaltningens tillståndsgivning och bestämning av frekvenser och övriga villkor för radioanvändningen måste av naturliga skäl göras utifrån de olikartade förutsättningar som gäller för respektive slag av radioanvändning. Villkoren kan således vara av skiftande karaktär med hänsyn till den radioanvändning som tillståndet gäller.

För de flesta slag av radioanvändning torde dock följande läggas fast i tillståndsbeslutet.

1. Tilldelad frekvens/er
2. Antal radiosändare och slag av sändare
3. Antennens läge för fast radiosändare
4. Antennhöjden
5. Utstrålad effekt
6. Huruvida flera radioanvändare inom samma trafikområde utnyttjar den tilldelade frekvensens/erna (kanalindelning)
7. Tekniska och operativa villkor i övrigt

Antennens läge anges med koordinater för exakt inprickning i frekvensförvaltningens register. Detta har betydelse för myndighetens bedömning av vilka frekvenser som är möjliga att tilldela en närliggande sändare utan risk för att störningar skall uppkomma. Ju närmare två sändarantennar är belägna desto större frekvensavstånd måste det vara.

6.3.1 Landmobil radio för talkommunikation i frekvensband över 31,7 MHz

För landmobil radio i form av s.k. kommunikationsradio används för närvarande huvudsakligen tre frekvensband. Det är frekvenser vid 80 MHz, 160 MHz och 400 MHz. Det avstånd som tillämpas mellan mittfrekvenserna i intilliggande kanaler, det s.k. rastret, är här 25 kHz. De två förstnämnda banden är likvärdiga vad gäller räckvidd, normalt mer än 40 km, medan det sistnämnda bandet ger kortare räckvidd, normalt ca 30 km, men bättre förmåga att ge täckning i stadsmiljö. Såväl enkelriktad trafik, simplex, som dubbelriktad, duplex, förekommer inom dessa band.

För varje tillståndshavare gäller ett maximalt trafikområde. Det framgår av Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i fast och landmobil trafik i frekvensband över 31,7 MHz (TVTFS B:95 A) att sändning från en mobil station får ske endast på ett avstånd av högst 40 km från basstationens antennplats. I Norrlands inland är det dock vanligt att myndigheten medger dispens för trafikområdesradier upp till högst 60 km.

Utbredningsegenskaperna hos radiovågorna i dessa frekvensband är sådana att det är möjligt att på ett visst avstånd återanvända samma frekvens utan att de olika radionäten stör varandra. Dessa s.k. upprepningsavstånd är 100 - 200 km beroende på vissa tekniska förutsättningar. Skulle detta avstånd inte hållas är emellertid risken stor att det ena radionätet stör det andra. Utanför trafikområdet är det därför inte tillåtet att sända, även om det till äventyrs skulle vara möjligt att nå kontakt med den egna basstationen.

Skulle det föreligga behov av längre räckvidd får detta tillgodoses genom att flera basstationer etableras. Myndigheten gör då en tillståndsprövning och frekvenstilldelning i vanlig ordning. Det är att notera att sökanden i så fall tilldelas en annan frekvens än den som tilldelats för det angränsande området.

För vissa radioanvändare är det ett önskemål att inom sitt radionät kunna ha kontakt med abonnenter i det allmänna telenätet. Det är därför inte ovanligt att radionäten kompletteras med s.k. teleöverdrag.

Teleöverdrag brukar utformas så att det från det allmänna telenätet är möjligt att ringa till en enhet ansluten till radionätet. Via basstationen kopplas samtalet ut på radionätet och kontakt etableras med den mobila enheten. Myndigheten brukar emellertid begränsa möjligheterna att från radionätet komma in på det allmänna telenätet. Vanligtvis tillåts endast ett visst antal, upp till tjugo, för varje radionät. Det är då förutbestämda nummer. Fri nummerslagning från de mobila enheterna medges endast i vissa fall.

Bakgrunden till denna begränsning av tillgängligheten till det allmänna telenätet är bl.a. att antalet samtal och samtalslängden måste begränsas för att nätet skall vara tillgängligt för alla radioenheter. Skulle obegränsat tillträde till det allmänna telenätet vara medgivet fick kanske antalet mobila enheter i radionätet minskas, vilket anses strida mot strävan om största möjliga tillgänglighet på radio för så många som möjligt. Om en större

tillgänglighet till det allmänna telenätet önskas hänvisas sökanden att i stället eller därjämte välja ett mobiltelefonabonnemang.

Som tidigare påpekats tillämpas kanaldelning i stor utsträckning inom landmobil radio. Det är ju ett sätt att bereda flera tillgång till radio när det tillgängliga frekvensutrymmet inte räcker till att var och en får en egen kanal. Vissa användare med många radiosändare i samma nät måste dock tilldelas en egen kanal för att tillgängligheten inte skall bli alltför dålig.

Avgörande för om en kanal skall anses till fullo utnyttjad är den trafikmängd som befordras på kanalen. Frekvensförvaltningen har härvid oftast som utgångspunkt det antal mobila enheter som finns på kanalen. Det beaktas också vilken slags verksamhet som radioanvändningen sker inom. Erfarenhetsmässigt är det så att vissa verksamheter genererar mer radiotrafik än andra. För att få en bättre bild av hur mycket en kanal är utnyttjad utförs beläggningsmätning. Resultatet av en sådan mätning används vid avgörandet av huruvida en användare måste dela kanalen med andra eller radionätet måste utökas till att omfatta flera kanaler.

Vid en utnyttjandegrad av 30-50 % av tiden, beroende på verksamheten, anses en kanal fullt utnyttjad. Ett högre utnyttjande skulle leda till att användaren skulle uppleva besvärande brister i tillgängligheten. Väsenteterna skulle komma att upplevas som långa.

6.3.2 Landmobil radio för talkommunikation i frekvensbandet 29,7-31,7 MHz

De tekniska förutsättningarna för radiotrafik är i detta band något annorlunda än vad som är fallet för de frekvensband som behandlats i föregående avsnitt. Det tillåtna trafikområdet är begränsat till 20 km från basstationens antenn. Den praktiskt möjliga räckvidden på utrustningen i detta band är i motsvarande mån mindre än i de högre banden. Den trafik som förekommer är endast enkelriktad, alltså kommunikationen sker på en gemensam kanal för sändning och mottagning, varför det ej är möjligt att samtidigt sända och motta från en station.

Avståndet mellan kanalerna, rastret, är här endast 10 kHz, varför ljudkvaliteten inte blir lika hög som i högre band. Risken för störningar från andra radioanvändare är också större till följd härav.

Myndigheten gör även för tillståndsprövningen i detta band en bedömning av behovet utifrån sambandet med yrkesutövning. Den praxis som tillämpas för radioanvändning i detta band är dock i detta avseende inte lika sträng som för tillståndsprövningen i högre band. Det är vanligt att jordbrukare, skogsbrukare, jaktlag och idrottsföreningar kan få tillstånd i detta band.

Även för detta band är det vanligt att flera tillståndshavare inom samma område får dela på en kanal.

6.3.3 Privatrado (Citizens Band)

För att få tillstånd till innehav och användning av privatrado kräver myndigheten endast att sökanden har uppnått 15 års ålder och inte har gjort sig skyldig till någon överträdelse av radiolagen. Någon prövning av sökandens behov av radio görs inte. Det finns ca 135 000 tillståndshavare för privatrado.

I och med att tillstånd har erhållits har tillståndshavaren rätt att använda vilken radiosändare som helst som är godkänd av myndigheten (typgodkänd) för privatradiobandet. Tillståndshavaren får ha obegränsat antal apparater. Bandet omfattar 40 kanaler, vilka är kollektiva. Till skillnad från de radioanvändningar som redovisats i de föregående avsnitten sker alltså inte någon individuell kanaltilldelning för sändaren.

Kvaliteten på sambandet är stundtals inte särskilt hög eftersom störningssituationen ofta är besvärande. Räckvidden är begränsad, ofta till högst några km.

6.3.4 Telemetri, trådlösa mikrofoner, personsökare och liknande användningar

För rubricerade tillämpningar sker i princip inte någon behovsprövning.

Det räcker oftast med att utrustningen är typgodkänd för att tillstånd skall meddelas.

Vad gäller trådlösa mikrofoner används ett bestämt antal kanaler. I storstadsmiljöer med stort antal teatrar och liknande etablissemang kan i vissa fall föreligga risk för störningar mellan de olika användarna. Räckvidden av trådlösa mikrofoner är begränsad, vilket gör att problemen brukar gå att lösa.

Särskilda problem med trådlösa mikrofoner kan uppstå när utländska artister tar med sig sin egen scenutrustning till Sverige och därvid önskar använda egna mikrofonanläggningar. Det förekommer att dessa mikrofoner arbetar på andra frekvenser än vad som används för detta ändamål i Sverige. Om inte riskerna är för stora för att störningar skall uppträda inom de andra tillämpningar som här i landet arbetar på dessa frekvenser, brukar myndigheten i dessa fall göra undantag från den vanliga frekvensfördelningen och tillfälligtvis tillåta användningen av den utländska utrustningen.

6.3.5 Amatörrado

Det finns i Sverige ca 10 800 enskilda personer som har tillstånd till användning av amatörrado. Med amatörradiotrafik avses icke yrkesmässig trafik för övning, kommunikation och tekniska undersökningar, bedriven av radiosändaramatör i rent personligt intresse och utan vinningssyfte (TVTFS B:90)

För att få tillstånd till amatörradioverksamhet måste sökanden ha kunskaper om fysiska grundbegrepp, radioteknik m.m. Han måste också,

för att få tillträde till samtliga frekvensband som är anslagna för amatörradio, kunna morsesignalering. Dessa kunskaper kontrolleras genom prov.

Det ställs av naturliga skäl inte några behovskrav (vilket kan sägas följa redan av beteckningen amatörradio). Utrustningen kontrolleras inte av tillståndsmyndigheten och behöver inte vara godkänd i någon särskild ordning. De krav som ställs på en radioamatör är därför, kort sagt: han skall ha god kunskap om radio, han får inte störa andra radiotjänster och han måste hålla sig inom de band som är upplåtna för amatörradio.

6.4 Vissa särskilda typer av tillstånd

6.4.1 Prov- och demonstrationstillstånd

Prov- och demonstrationstillstånd meddelas av frekvensförvaltningen för inregistrerade företag i radio- eller elektronikbranschen för verksamhet som inbegriper reparation, tillverkning, teknisk utveckling och import av radiosändare. I vissa fall ställs krav på att vederbörande har tekniska förutsättningar att hantera radioutrustningen innan tillstånd meddelas. Det gäller när hanteringen avser mera invecklade förfaranden. För försäljning av enklare typgodkänd utrustning krävs inte någon särskild kompetens hos den som söker tillstånd.

Prov- och demonstrationstillstånd utfärdas också för tekniska och andra vetenskapliga institutioner.

6.4.2 Samlartillstånd

Det finns personer som har radioapparater som samlarobjekt. Detsamma gäller museer. Dessa kan erhålla s.k. innehavartillstånd, vilket innebär att de får inneha radiosändare men inte använda dem.

6.4.3 Generella tillstånd

Frekvensförvaltningen har meddelat generellt tillstånd för vissa slag av radiosändare. Sådana har bl.a. lämnats för sladdlösa telefoner (TVTFS B:99M) och radiosändare för fjärrstyrning av modellfarkoster och leksaker (TVTFS B:92A).

Tillståndet innebär att radiosändaren, under förutsättning att den omfattas av typgodkännande, får användas på de angivna frekvenserna utan att innehavaren av utrustningen behöver ha ett individuellt tillstånd.

7 Utgångspunkter för en ny reglering

7.1 Inledning

Radiofrekvenser är en begränsad naturtillgång. Begränsningen ligger måhända inte främst i den omfattning radiofrekvensspektrum har. Detta är nämligen av betydande storlek i sig. Begränsningen ligger snarast 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. Det område som med dagens tekniska och ekonomiska förutsättningar kan utnyttjas sträcker sig från strax under 10 kHz till ca 275 GHz.

För att det skall vara möjligt att utnyttja radio för kommunikation måste det råda ordning. Ett grundläggande krav är nämligen att det som sänds kan tas emot utan störning från andra radioanvändare eller från radiovågor som alstras av andra källor, t.ex. elektriska eller elektroniska apparater. En fördelning av den del av radiofrekvensspektrum som tekniskt och ekonomiskt är möjlig att nyttja måste alltså göras.

Radiofrekvensspektrum bör ses som en gemensam ändlig resurs; en resurs som, i likhet med vad som gäller för andra gemensamma naturresurser, måste vårdas och skyddas för att inte gå till spillo. Alltsedan de tekniska förutsättningarna för radioanvändning i praktiken har förelegat 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 kan det knappast komma i fråga att räkna med någon ändring i fråga om statens roll som vårdare av den resurs som radiofrekvensspektrum utgör.

I den allmänna debatten om radioanvändning har det framförts synpunkter innebärande att radiofrekvenser borde bli föremål för handel som andra nyttigheter eller eljest tilldelas efter uttalat kommersiella villkor. Förslag om att frekvenser skulle säljas ut genom auktionsförfarande har framförts. Det har för ljudradioverksamhet också diskuterats uthyrning av frekvenser, varvid hyressättningen skulle vara proportionell mot upplåten bandbredd, sändarens täckningsområde och kostnaderna för den tekniska utrustningen i det aktuella frekvensområdet. Vi har dock vid våra överväganden kommit fram till att tiden ännu inte är mogen för en generell reglering av dylika metoder.

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 är ökande 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. Det bör emellertid även framhållas att det helt säkert förhåller sig så att inte minst tekniska framsteg gör att ett visst frekvensutrymme kan utnyttjas allt effektivare även i den meningen att fler användare får plats. Tilldelningsgrunderna kan därför inte utformas särskilt detaljerat. En lagstiftning måste nämligen så långt som möjligt främja, och i vart fall inte lägga hinder i vägen för, utnyttjandet av sådana framsteg.

Dispositionen av ett visst utrymme i radiofrekvensspektrum kan vara av stor vikt, i vissa fall helt avgörande, för möjligheterna att bedriva en viss näringsverksamhet. Exempelvis kan betydelsen av tillgången till radiokommunikation i företag som sysslar med transportverksamhet, såväl persontransporter som godstransporter, mot bakgrund av dagens krav på effektivitet knappast överskattas. För företag vars verksamhet består i att tillhandahålla kommunikationstjänster av olika slag kan radio utgöra själva grundvalen för verksamheten eller i vart fall en så viktig beståndsdel att verksamheten inte skulle gå att driva utan den. Det mest typiska exemplet på sistnämnda verksamhetsslag utgörs av televerkets drift av det allmänna telenätet. Funktionen av detta är till stor del beroende av att vissa överföringar kan göras med hjälp av radio och att radiokommunikationen är tillförlitlig.

Det kan således konstateras att tillgången på radiofrekvenser har ett betydande ekonomiskt värde genom att radiokommunikation utgör ett hjälpmedel i viss näringsverksamhet och genom de möjligheter som finns att driva näringsverksamhet med radio som grund.

Samtidigt som det finns stora ekonomiska värden i att kunna använda radiofrekvenser ger radio som ett medel för masskommunikation också möjligheter till opinionsbildning och information av grundläggande betydelse för allmän upplysning i varjehanda ämnen och för en levande demokrati.

Upprätthållandet av den ordning som är en förutsättning 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 med bibehållande av en rimlig kvalitet på kommunikationen fullt ut tillgodose alla anspråk. Redan de nyss angivna exemplen visar att den avvägning som här måste göras innebär en vansklig uppgift. I takt med den tekniska utvecklingen kan bristen på frekvenser framstå som minskande och behovet av en begränsande reglering därmed mindre. Exempelvis kan införandet av digital teknik 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.

Utgångspunkt för all svensk lagstiftning är reglerna om normgivning i regeringsformen (RF). Mot den ovan tecknade bakgrunden skall i det följande tas upp några bestämmelser i regeringsformen som har betydelse vid utformningen av en lag som reglerar tillgången till radio.

Det framgår av regeringsformen att där angivna fri- och rättigheter får begränsas endast inom vissa ramar. Som ovan påpekats är radio ett betydelsefullt medium för opinionsbildning.

I syfte att stärka skyddet för yttrande- och informationsfriheten genom bl. a. radio har förslag till en ny grundlag efter förebild av tryckfrihetsförordningen lagts fram under år 1990. Den föreslagna grundlagen, yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), har slutligt antagits av riksdagen under hösten 1991. Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller bestämmelser som också bör belysas inför utformningen av en ny radiolagstiftning.

Det finns också anledning att i detta inledande avsnitt klarlägga hur de folkrättsliga bindningar som gäller beträffande radioanvändningen kan påverka den svenska regleringen.

7.2 Regeringsformen

7.2.1 Regler för normgivning

Rätten att besluta om lagar och andra föreskrifter, den s.k. normgivningsmakten, tillkommer enligt 8 kap. RF riksdagen och regeringen enligt där angiven fördelning. Någon direkt på regeringsformen grundad normgivningskompetens för andra statliga myndigheter än regeringen finns däremot inte. Bestämmelserna i regeringsformen medger dock att riksdagens och regeringens normgivningsmakt i betydande utsträckning delegeras till sådana myndigheter. Möjligheterna till delegation är dock begränsade i vissa närmare angivna avseenden.

Föreskrifter med visst innehåll får enligt regeringsformen meddelas endast genom lag. Av 1 kap. 4 § RF framgår att det är av riksdagen beslutade föreskrifter som betecknas som lag. Föreskrifter beslutade av regeringen kallas förordning. För föreskrifter som beslutas av andra myndigheter finns inte någon formellt fastslagen beteckning. Enligt 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725) krävs det emellertid att myndigheterna rubricerar sina föreskrifter så att ordet föreskrifter ingår i rubriken.

Regeringsformen bygger på att det är en skillnad mellan normbeslut, å ena sidan, och beslut i enskilda fall (t.ex. förvaltningsbeslut), å den andra. Begreppet föreskrift avser resultatet av ett normbeslut, dvs. ett beslut som kan sägas innehålla ett direktiv för ett framtida handlande av ett allmänt

organ och/eller en enskild (Se närmare Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 237). En föreskrift skall, till skillnad från vad som gäller ett förvaltningsbeslut, vara generell till sin karaktär. Kravet på att en föreskrift skall vara generellt tillämplig är uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973:90 s. 204).

Till den normgivning som i första hand är förbehållen riksdagen hör vad som brukar betecknas betungande offentligrättsliga föreskrifter. Det är föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (RF 8:3). Hit hör exempelvis föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, föreskrifter om skatt till staten och föreskrifter om rekvisition och annat sådant förfogande. Även om det inte är särskilt angivet får det antas att föreskrifter om tillståndsgivning för att använda radiosändare omfattas av RF 8:3. Kravet på dylikt tillstånd får anses avse förhållandet mellan enskilda och det allmänna och därvid gälla åligganden för enskilda. Det kan dessutom anses innefatta ett ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Regeringsformen ger riksdagen rätt att genom bemyndigande i lag delegera till regeringen att ge föreskrifter, som eljest skulle meddelats av riksdagen enligt RF 8:3, om föreskrifterna avser bl.a. kommunikationer eller näringsverksamhet (RF 8:7). Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen därvid medge att regeringen i sin tur överlåter hela eller delar av normgivningskompetensen åt en förvaltningsmyndighet, s.k. subdelegering (RF 8:11).

Regeringens direkt på regeringsformen grundade normgivningskompetens omfattar enligt RF 8:13 i första hand föreskrifter om verkställighet av lag. Vid sidan av regeringens rätt att genom sådana föreskrifter komplettera lagstiftningen omfattar regeringens normgivningskompetens enligt RF andra föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (regeringens restkompetens).

Med verkställighetsföreskrifter avses främst tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, men även föreskrifter som i viss utsträckning fyller ut lag i materiellt hänseende inryms under detta begrepp (prop. 1973:90 s. 211). Den lagbestämmelse som kompletteras måste dock vara så detaljerad att verkställighetsföreskriften inte innebär något nytt åliggande för enskilda eller ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Föreskrifter av visst innehåll får enligt regeringsformen inte meddelas eller, som ovan påpekats, meddelas endast genom lag. Det gäller, såvitt nu är av särskilt intresse, föreskrifter som begränsar de i regeringsformens andra kapitel uppräknade grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt RF 2:1 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 mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten får i princip göras endast genom lag. Det är alltså inte möjligt för riksdagen att delegera sin normgivningskompetens i detta avseende till regeringen. Detta gäller med undantag endast för vissa regler om sekretess i det allmänna verksamhet. Endast i den mån föreskrifter som gäller begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ryms inom ramen för befogenheten att meddela verkställighetsföreskrifter kan det förekomma att sådana meddelas av annan än riksdagen, och det kan då inte bli fråga om några egentliga nya begränsningar som går längre än vad som föreskrivs i lagen.

Det föreskrivs vidare i regeringsformen att begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte vara onödigt långtgående och den får inte hota den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vidare är möjligheterna att överhuvudtaget göra begränsningar inskränkta till vissa särskilt angivna ändamål. Det är således tillåtet att göra begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda 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.

Beträffande föreskrifter som har ren ordningskaraktär gäller inte de angivna inskränkningarna i möjligheterna till begränsning. Av regeringsformen följer nämligen att det inte anses som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden (RF 2:13 tredje stycket). Föreskrifter av denna art är bl.a. föreskrifter om skyltar i byggnads- och vägförfattningar och föreskrifter i lokala ordningsstadgor om affischering. Sådana föreskrifter ställer vanligtvis upp krav på tillstånd för vissa sätt att sprida meddelanden. I motiven uttalades att det av grundlagsbestämmelsen framgår att hänsyn till yttrandets innehåll inte får tas vid tillståndsgivningen (prop. 1975/76:209 s. 156). Motiven har i litteraturen ansetts vara att uppfatta så att tillståndsgivande myndighet vid sin prövning skall beakta grundlagsregeln och låta denna påverka sin prövning (Holmberg-Stjernquist, a.a. s. 128).

7.2.2 En ny radioreglering i belysning av regeringsformen

Utgör regleringen en begränsning av yttrandefriheten?

Som tidigare framhållits torde en frihet för envar 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 åsiktsspridning. Inte desto mindre kan det finnas anledning att bedöma föreskrifter som innebär krav på tillstånd för rätten att använda radio och vissa förhållningsregler för användningen som begränsningar i informationsfriheten och yttrandefriheten som dessa friheter har definierats i regeringsformen.

Det kunde möjligen göras gällande att bestämmelser om tillståndsförfarande och förhållningsregler på radioområdet vore att inordna under begreppet ordningsföreskrifter. I så fall skulle de inte anses som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Denna fråga togs upp av 1973 års fri- och rättighetsutredning i betänkandet (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter, regeringsformen. Utredningen redovisade rättsläget på området i en bilaga till betänkandet (bilaga 6). I denna anfördes under rubriken 5.1.9 Ordningsföreskrifter (s. 294).

Under förarbetena till RF har inte särskilt behandlats frågan, om sådana ordningsföreskrifter, som med hänsyn till allmän ordning, trafiksäkerheten, naturvården osv. reglerar spridningen och mottagandet av meddelanden, skall betraktas som begränsningar av yttrandefriheten (eller rätten till information). Ofta innebär dessa ordningsföreskrifter krav på tillstånd för vissa sätt att sprida och motta meddelanden. Som exempel kan nämnas föreskrifter rörande skyltar i 54 § byggnadslagen (1959:612), (17 §) och 22 § naturvårdslagen (1964:822) och 46 § väglagen (1971:948). I lokala ordningsstadgor, antagna av kommunerna med stöd av 7 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) (AOst), krävs ofta tillstånd för affischering på eller vid allmän plats och för anordning av högtalarbilar (se 12-14 §§ normalförslaget till lokal ordningsstadga). Här kan också nämnas 2 § AOst. Hit torde vidare vara att hänföra reglerna om innehav och användning av radiosändare i 2 § radiolagen (1966:755) och av radiomottagare i 8, 9 och 11 §§ kungörelsen (1967:44) om mottagare för radiosändning eller trådsändning.

Av intresse är också vissa uttalanden av 1973 års fri- och rättighetsutredning i specialmotiveringen till utredningens förslag till 2 kap. 2 § regeringsformen (s. 189).

En annan sida av det valda yttrandefrihetsbegreppet är som sagt att det inte utesluter rena ordningsregleringar. De viktigaste nuvarande exemplen på sådana ordningsföreskrifter redovisas i bilaga 6 (5.1.9). Sådana bestämmelser skall alltså alltså vara tillåtna. Fundamentalt är emellertid att de måste behandla åsiktsriktningar lika och alltså inte får ta hänsyn till yttrandes innehåll, varjämte det ligger i sakens natur att de materiellt sett endast perifert berör yttrandefriheten. Möjligheten att ge ordningsföreskrifter får självfallet inte missbrukas så att man därigenom söker komma åt vissa meningsriktningar.

I utredningens förslag till föreskrifter i 2 kap. RF fanns inte någon särskild föreskrift om ordningsföreskrifter. När utredningens förslag blev föremål för regeringens ställningstagande (prop. 1975/76:209) ansåg emellertid föredragande departementschefen att ordningsföreskrifternas ställning i förhållande till den grundlagsskyddade yttrandefriheten borde komma till uttryck i RF:s text. En sådan föreskrift borde också gälla för informations-

friheten. Till RF 2:13 lades därför det ovan nämnda stycket enligt vilket meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte skall anses som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. I specialmotiveringen till bestämmelsen anförs följande (anf. prop. s. 155 f).

Bakgrunden till den bestämmelse som föreslås i tredje stycket framgår av specialmotiveringen till 2 kap. 1 § 1. Som exempel på föreskrifter som omfattas av bestämmelsen kan nämnas föreskrifter rörande skyltar i 54 § byggnadslagen (1959:612), 17 och 22 § naturvårdslagen (1964:822) och 46 § väglagen (1971:948). Hit hör vidare i lokala ordningsstadgor intagna föreskrifter med krav på tillstånd för affisivering på eller vid allmän plats och för användning av högtalarbilar (se 12-14 §§ normalförslaget till lokal ordningsstadga).

Här kan också nämnas 2 § allmänna ordningstadgan (1956:617) samt reglerna om innehav av radiomottagare i 8, 9 och 11 §§ kungörelsen (1967:447) om mottagare för radiosändning eller trådsändning.

Det kan konstateras att fri- och rättighetsutredningens uppfattning att till ordningsföreskrifter torde vara att hänföra reglerna i 2 § radiolagen om innehav och användning av radiosändare inte synes ha delats av regeringen. I propositionens uppräknning av exempel på föreskrifter som skulle vara ordningsföreskrifter återfinns nämligen alla de av utredningen anförda exemplen med detta enda undantag. Det finns därför anledning att tolka den av riksdagen godtagna framställningen i propositionen så att föreskrifter om innehav och användning av radiosändare inte är att anse som ordningsföreskrifter i RF:s mening utan som fri- och rättighetsbegränsande föreskrifter.

Frågan har också berörts i litteraturen. Holmberg-Stjernquist (a.a. s. 71) uttalar, att kravet på tillstånd för att anordna rundradiosändning eller eljest använda radiosändare givetvis är en begränsning av yttrandefriheten. Petrén-Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, upptar på s. 43 f följande uttalande med avseende på yttrandefriheten: "Denna frihet ges i paragrafen en mycket vid innebörd. Därmed avses i princip rätten att i varje situation när som helst få ge uttryck åt sin mening eller känslor med vad medel som helst."

Förarbetena till senare lagstiftning bekräftar slutsatsen att det inte varit avsett att föreskrifter om tillståndskrav för användning av radiosändare skulle anses som ordningsföreskrifter. (Förstärkt skydd för fri- och rättigheter, SOU 1978:34, s. 177 ff samt prop. 1978/79:195, s. 61 f.)

Slutsatsen bör således bli att regler om krav på tillstånd för användning av radiosändare och föreskrifter om hur användning av radiosändare får ske är att betrakta som begränsningar av yttrandefriheten.

Finns ett legitimt inskränkingsändamål?

Begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten får, som ovan framhållits, göras endast för att uppnå något av vissa i regeringsformen angivna ändamål.

Det kan synas som om i första hand hänsynen till allmän ordning och säkerhet skulle kunna motivera en reglering av rätten att använda radiosändare. Av förarbetena till RF:s bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter framgår emellertid att möjligheten att begränsa yttrande- och informationsfriheterna av hänsyn till allmän ordning och säkerhet har kommit till närmast med tanke på behovet av att kunna stifta lag till förebyggande av handgripliga oroligheter (SOU 1975:75 s. 203 f). Det framstår därför knappast som förenligt med RF att meddela föreskrifter om rätten att använda radiosändare under hänvisning till hänsynen till allmän ordning och säkerhet.

Även om inte hänsyn till allmän ordning och säkerhet kan anföras som skäl för en reglering av radioanvändningen torde det ändå finnas utrymme för en sådan reglering enligt den avslutande generalklausulen i 2 kap. 13 § första stycket RF: begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten får ske om särskilt viktiga skäl föranleder det. Eftersom det måste finnas en viss ordning för att det skall vara möjligt att på ett effektivt och för samhällslivet tillfredsställande sätt använda radio torde det inte vara särskilt vågat att hävda att den begränsning av yttrandefriheten som en sådan ordning innebär i RF:s mening är föranledd av särskilt viktiga skäl. Denna ståndpunkt får dessutom anses ha visst stöd i motiven till den aktuella paragrafen i, där departementschefen anförde bl.a. (prop. 1975/76:209 s. 155):

Som exempel på yttrandefrihetsbegränsningar som inte kan hänföras till någon av de nu angivna grunderna men som ändå måste anses vara föranledda av särskilt viktiga skäl kan nämnas radiolagens (1966:755) regler om ensamrätt till rundradioverksamhet. Hit hör också regler om upphovsrätten och denna närstående rättigheter.

Omfattningen av lagstiftningen

Som tidigare har påpekats måste begränsningar av yttrandefriheten i princip ske i form av lag. Någon möjlighet för riksdagen att delegera normgivningsmakten finns, på ett begränsat undantag när, inte här.

Det finns skäl att ställa sig frågan om detta innebär att alla föreskrifter om radioanvändning måste meddelas i form av lag.

Ett krav på tillstånd för att använda radiosändare måste anses som omedelbart begränsande. 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 ifrågasättas om sistnämnda slag av regler är yttrandefrihetsbegränsande, och huruvida som en konsekvens av detta, om endast reglerna i 2 kap. RF beaktas, lagregleringen skulle kunna inskränkas till att ange endast tillståndskravet som sådant och grunderna för att uppställa in-

skränkningar i radioanvändningen. De olika delarna är emellertid så intimt förknippade med varandra att det mest följdriktiga är att se dem som en helhet. Dessutom lär föreskrifter om grunderna för tillståndsgivning i vart fall omfattas av bestämmelsen i RF 8:3. Föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och gäller åligganden för enskilda eller avser i övrigt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det får med hänsyn härtill anses klart att lagformen är föreskriven inte bara för tillståndskravet utan även för regleringen av de grunder efter vilka tillstånd skall meddelas.

Visserligen finns det möjligheter för riksdagen att delegera en betydande del av den normgivningsmakt som bygger på RF 8:3. Förutsättningen för detta är dock att föreskrifterna avser något av de ämnen som är uppräknade i RF 8:7. Det som härvidlag torde ligga närmast till hands är att anse att föreskrifterna i detta fall skulle kunna hänföras till "kommunikationer". Med hänsyn till det sammanhang i vilket detta begrepp är upptaget i RF 8:7, nämligen samma punkt som ämnena "in- och utförelse av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö", är det tveksamt om begreppet kan anses omfatta användning av radiosändare och därmed sammanhängande regler. Med hänsyn härtill och då det enligt vad som ovan upptagits 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.

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 vara gällande. De rekvisit som ställs upp för tillståndsprövningen får inte vara sådana att de kan betecknas som innehållslösa. Att i övrigt i allmänna ordalag ge ett svar på den uppställda frågan är emellertid inte möjligt. Den får i stället belysas i samband med att övervägandena och förslagen i dess skilda delar redovisas i senare avsnitt.

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. Beträffande de delar av reglerna som enligt vad som ovan sagts måste bestämmas av riksdagen genom lag och där det alltså inte finns möjligheter att bemyndiga regeringen och därefter en myndighet att ge föreskrifter, är möjligheten att ge verkställighetsföreskrifter det enda som återstår. Regleringen skall därefter vara komplett så att den ger tillräckligt underlag för prövning av enskilda ärenden. Som framgår av redogörelsen ovan får verkställighetsföreskrifter ges inte bara av regeringen utan, efter bemyndigande av regeringen, även av myndighet som är underställd denna.

Utrymmet för verkställighetsföreskrifter är som ovan framhållits begränsat. Eftersom verkställighetsföreskrifter skall utgöra tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär som inte får innehålla något nytt

åliggande för enskilda eller något ytterligare ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, måste lagreglerna i sig vara relativt omfattande och i huvudsak heltäckande. Som nedan antytts 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. Till frågan om sådan följsamhet kan åstadkommas genom att verkställighetsföreskrifter i viss utsträckning i materiellt hänseende får fylla ut en lag kan hänvisas till uttalandet av Broomé-Eklundh i StvT 1976 s. 41 f, att möjligheterna att besluta verkställighetsföreskrifter bidrar till att mjuka upp det annars kanske väl stela regelsystemet i 8 kap. RF men att institutet måste användas med stor försiktighet, eftersom det annars kan komma att medföra att det i praxis arbetar sig fram en kompetensfördelning som står i strid med tankarna bakom regleringen i 8 kap. RF.

7.3 Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen, som slutligt antogs av riksdagen under hösten 1991 (prop. 1990/91:64, KU 21, rskr. 254 samt 1991/92:KU 1, rskr. 2), träder i kraft den 1 januari 1992. Den gäller yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. I förhållande till tryckfrihetsförordningen är den nya grundlagen i huvudsak helt självständig.

Varje medborgare är enligt yttrandefrihetsgrundlagen tillförsäkrad rätt gentemot det allmänna 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 (YGL 1:1 första stycket).

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 (YGL 1:1 andra stycket).

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (YGL 1:6 första stycket). 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, mobiltelefon, personsökning och liknande radioanvändningar inte skyddas av grundlagen och inte direkt berörs av denna. En annan sak är att dessa och andra radiotillämpningar torde kunna komma att påverkas av den nya grundlagen till följd av att radiofrekvenserna totalt sett är begränsade. I den mån det i yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivs efter vilka grunder som fördelning av det totala frekvensutrymmet skall göras torde nämligen även andra radioanvändningar än de som gäller radioprogram komma att beröras. Som nedan belyses upptar grundlagen en sådan föreskrift.

Av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen är det främst de som upptas i det tredje kapitlet som har intresse för vårt utredningsarbete.

Det kan därvid inledningsvis noteras att det i YGL 3:1 slås fast en principiell frihet att sända radioprogram genom tråd. Detta innebär att det skall råda etableringsfrihet för trådsändningar. I enlighet härmed har riksdagen under hösten 1991 tagit ställning till ny lagstiftning om lokala kabelsändningar och till ändring av vissa bestämmelser i radiolagen (prop. 1991/92:53, KU 19).

Vad därefter gäller sändningar av radioprogram på annat sätt än genom tråd, dvs. i praktiken genom radio, har det med hänvisning till de tekniska begränsningarna befunnits 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. Denna möjlighet till inskränkning av en total etableringsfrihet framgår av första stycket av YGL 3:2.

Paragrafens andra stycke innehåller en föreskrift av målsättningskaraktär, vilken är av stor betydelse som bakgrund för våra överväganden om hur bestämmelser med grunder för tilldelning av radiofrekvenser skall utformas. Det föreskrivs där att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Den föredragande departementschefen anförde i den allmänna motiveringen (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 detta stycke (prop. 1990/91:64 s. 116) anförde departementschefen 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.

Till ytterligare utveckling av innehållet i bestämmelsen fortsatte departementschefen:

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.

Grundlagsförslaget föranledde i denna del lagrådet att yttra sig. Lagrådet konstaterade (prop. 1990/91:64 s. 210) att det i den allmänna motiveringen uttalas från departementschefen att på konstitutionell nivå en reglering för närvarande inte kan gå längre. Lagrådet anförde därvid:

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 lämplighetsöverbäganden 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.

Lagrrådet finner emellertid att grundlagen redan i nuvarande läge, framförallt 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.

Departementschefen ansåg inte att lagrådets yttrande borde föranleda någon ändring i den aktuella bestämmelsen. Hon framhöll att det även enligt lagrådets mening finns anledning att avvakta resultatet av denna utredning innan frågan om att närmare precisera yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift om frekvensfördelning kan tas upp. Hon påpekade att den också bör 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).

I en följande bestämmelse i grundlagen slås fast att det i fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses bl.a. enligt de ovan redovisade reglerna om radiosändningar gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra - femte styckena och 13 § regeringsformen (YGL 3:4). Enligt specialmotivering får detta betydelse bl.a. för föreskrifter om tillstånd och villkor för eterburna sändningar, t.ex. villkor om innehållet i närradiosändningar, men däremot givetvis inte för sådana rena ordningsföreskrifter som avses i 2 kap. 13 § tredje stycket RF (prop. 1990/91:64 s. 117).

Som framgått av det ovan relaterade lagrådsyttrandet innehåller grundlagen en föreskrift om att frågor om rätt att sända radioprogram skall kunna prövas av domstol eller av en därmed jämställbar nämnd (YGL 3:5). En möjlighet är därvid att saken redan i första instans prövas av domstolen eller nämnden. Den andra möjligheten är att domstolen eller nämnden efter överklagande överprövar en administrativ myndighets beslut.

Om det är regeringen som har fattat beslutet skall prövningen göras av domstol. Därvid behöver prövningen avse endast beslutets laglighet. Någon fullständig prövning är således inte föreskriven i ett sådant fall.

7.4 Internationella åtaganden

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3 ovan har Sverige anslutit sig till flera internationella avtal på radioområdet. Det viktigaste internationella åtagandet och det samtidigt mest omfattande torde vara tillträdet till den internationella telekonventionen. Här tar framställningen därför främst upp denna konvention, men i den mån andra åtaganden till någon del är av motsvarande grundläggande betydelse skall de givetvis behandlas efter samma utgångspunkter.

Till följd av radiovågornas utbredning är internationella överenskommelser i praktiken ett nödvändigt element för ett effektivt utnyttjande av den naturresurs som radiofrekvensspektrum utgör. Redan av detta skäl måste de överenskommelser 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 avtalsförpliktelserna uppfylls. Omvänt måste den gällande interna regleringen, framförallt på grundlags- och lagnivå, ha ett betydande inflytande på Sveriges ställningstaganden i det internationella förhandlingsarbetet på detta område.

Mot bakgrund av att de väsentliga reglerna om tillståndsprövning, användningsvillkor, m.m. skall vara givna i lag, uppkommer frågan i vilken utsträckning och på vilket sätt de internationella åtaganden som Sverige har gjort skall påverka lagstiftningens innehåll.

7.4.1 Grundläggande bestämmelser om förhållandet till andra stater

De grundläggande bestämmelserna om Sveriges förhållande till andra stater finns i 10 kap. RF. Det framgår av RF 10:1 att överenskommelser med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen.

I vissa fall måste dock överenskommelsen godkännas av riksdagen. Detta måste ske om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om det i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen skall besluta. Regeringen får inte heller i annat fall ingå en för riket bindande överenskommelse utan riksdagens godkännande, om överenskommelsen är av större vikt (RF 10:2). Frågan huruvida en överenskommelse är av större vikt avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar. Förutom att ett fredsavtal alltid måste anses vara av större vikt finns det inga uttalanden i förarbetena till stadgandet i grundlagen till belysning av vilka överenskommelser som har den betydelsen att de skall anses vara av större vikt.

Dessa bestämmelser hindrar givetvis inte regeringen från att ingå överenskommelser som blir bindande först sedan riksdagen godkänt (ratificerat) överenskommelsen.

Regeringen har rätt att uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan (RF 10:3). Med stöd av denna bestämmelse har regeringen i förordningen (1988:348) med instruktion för televerket bemyndigat verket att träffa avtal med utländska teleförvaltningar, trafikföretag och organisationer som behövs för teleförbindelserna. Televerkets behörighet är dock inskränkt på det sättet att frågor om sådana avtal av större betydelse skall överlämnas till regeringens prövning.

7.4.2 Principer för införlivande av internationella åtaganden med svensk rätt

För att de åtaganden som Sverige gör gentemot andra stater skall binda även den för vilken svenska regler gäller anses den internationella överenskommelsen behöva införlivas med svensk rätt genom särskild lagstiftningsakt. Enbart det internationella åtagandet som sådant anses nämligen inte omedelbart gällande inom riket. (En annan syn på frågan anläggs av Sundberg, SvJT 1988, s. 401 ff)

I svensk rätt finns inte några föreskrifter om hur bestämmelserna i en internationell överenskommelse som Sverige ingår skall införlivas med den svenska rättsordningen. Frågan har behandlats av utredningen om författningspublicering m.m. I dess betänkande Internationella överenskommelser och svensk rätt, SOU 1974:100 s. 43 ff, belyses de problem som är förknippade med valet av metod för införlivandet. Frågan var också aktuell i propositionen om lag om internationell järnvägstrafik m.m. (prop. 1984/85:33).

Den praxis som utvecklats på området kan med ledning av vad som därvid uttalats beskrivas enligt följande. Om bestämmelserna i en internationell överenskommelse berör uteslutande staten som sådan, dvs. dess rättigheter och skyldigheter i förhållande till andra stater, krävs inte några särskilda lagstiftningsåtgärder. När bestämmelserna berör myndigheterna eller enskildas handlande, utgår man däremot sedan länge ifrån att det behövs en särskild statsrättslig akt vid sidan av beslutet om tillträde som gör att konventionens bestämmelser blir tillämpliga i Sverige. Detta sker genom en lag eller annan författning genom vilken bestämmelserna i överenskommelsen införlivas med den svenska rättsordningen till den del dessa bestämmelser saknar motsvarighet i eller strider mot de gällande svenska rättsreglerna.

När en överenskommelse skall införlivas med svensk rätt skulle två olika former härför kunna komma i fråga. Överenskommelsens bestämmelser kan införlivas med svensk rätt antingen genom s.k. transformation eller genom s.k. inkorporation.

Vid *transformation* avfattas författningstexten på svenska. Som regel blir konventionstexten föremål för betydande omarbetning så att texten får den systematik och det språkbruk som normalt används vid svensk lagstiftning. Det kan alternativt förekomma att en mer eller mindre exakt översättning till svenska tas in i den svenska författningen. I detta fall blir den svenska den som gäller och konventionstexten kommer endast att utgöra ett hjälpmedel för att tolka de svenska bestämmelserna.

Inkorporation innebär att det i en lag eller i annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser gäller direkt i Sverige och skall tillämpas av de svenska myndigheterna. I detta fall kan en utländsk text bli gällande svensk rätt. Vid bilaterala överenskommelser är det vanligt att texten är avfattad på båda parternas språk, varvid den ena texten enligt överenskommelsen kan ha företräde vid tolkning. Båda texterna blir emellertid vid inkorporeringen gällande rätt. Saknas konventionstext på svenska, vilket ofta är fallet vid multilaterala överenskommelser, medför inkorporeringen att en konventionstext som är avfattad enbart på främmande språk blir inhemsk svensk rätt. Inkorporationsmetoden har använts i åtskilliga fall där den inkorporerade överenskommelsen haft både svensk och utländsk text och i några fall även när svensk text saknas i konventionen. Som ett hjälpmedel brukar då också publiceras en översättning av överenskommelsen till svenska vid sidan av de autentiska texterna. Vikten av att detta sker har framhållits av konstitutionsutskottet (1984/85:KU 4 y). Enligt 14 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall en överenskommelse som inte har svensk text kungöras tillsammans med en svensk översättning, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

7.4.3 De internationella åtagandenas påverkan på svensk lagreglering

Av det föregående har framgått att 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.

Av den i avsnitt 3.2 gjorda genomgången av innehållet i den internationella telekonventionen framgår att konventionstexten i sig själv till övervägande del upptar bestämmelser som är hänförliga till förhållandet mellan medlemsstaterna som sådana och till det interna regelsystemet inom den internationella teleunionen (ITU). Konventionsbestämmelserna 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). De bestämmelser i konventionstexten, som kan sägas ha de nationella radiomyndigheterna eller medborgarna som adressat, torde inte vara av annat innehåll än att de motsvaras av bestämmelser i RR.

Innehållet i RR får däremot bedömas ha omedelbar betydelse för hur användning av radiosändare i Sverige kan ske. Som den i avsnitt 3.3 gjorda genomgången av reglementet utvisar är frekvensallokering, tillåtna sändareffekter och grunder för frekvenstilldelning exempel på sådana förutsättningar för radioanvändning som mer eller mindre detaljerat fastläggs i RR. Även bestämmelser om hur vissa frekvensband får utnyttjas och om användningen av de skilda trafikslagen finns som 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 såsom dessa friheter torde böra förstås 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 tillåte, nämligen RR avvikelser i den utsträckning som radioanvändningen i andra stater inte påverkas (RR 6 art. 4 §). 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.

RR förekommer endast på ITU:s sex officiella språk. Någon autentisk svensk text finns inte. Det finns för närvarande inte heller någon svensk översättning.

Med hänsyn till dessa 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, går att återföra till den svenska lagtexten.

8 Förslag till lagregler om tillståndsgivning

8.1 En ny reglering

Vi föreslår att nya och utbyggda regler om användning av radio samlas i en särskild lag om radiokommunikation, m.m.

Frekvensrättsutredningen har fått i uppdrag att utarbeta föreskrifter i lag om fördelningen av radiofrekvenser. I direktiven, som i sin helhet finns i *bilaga 1*, uttalas att det finns behov av utbyggda regler på radioområdet. Behovet av en utvidgad lagstiftning på radioområdet har sin grund bl.a. i bestämmelserna i regeringsformen. Av vår genomgång i kapitel 7 får anses framgå att efter tillkomsten av regeringsformen den verksamhet med tillståndsgivning och tilldelning av frekvensutrymme som för närvarande bedrivs inom frekvensförvaltningen har sitt lagliga stöd i övergångsbestämmelserna till denna grundlag.

Behovet av en utvidgad lagstiftning får ytterligare anses ha accentuerats genom det arbete som lett fram till antagandet av yttrandefrihetsgrundlagen. Det framgår med all tydlighet i det sammanhanget att radio nu är och möjligen i än större utsträckning i framtiden kommer att vara ett viktigt medium för opinionsyttringar och för förmedling av sådana och av fakta.

I avsnitt 7.2 redovisas den grundläggande rättsliga bakgrunden i regeringsformen och den mån i vilken dessa bestämmelser är styrande för hur den framtida regleringen av radioområdet skall utformas.

I yttrandefrihetsgrundlagen ges den föreskriften att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (YGL 3:2 andra stycket). Den målsättning som anges där måste naturligtvis beaktas när den lagreglering som vi har att föreslå läggs fast.

När regelsystemet byggs ut i form av lag, måste det ses till att lagreglerna får ett sådant innehåll att dessa leder till att Sveriges internationella åtaganden på radioområdet uppfylls.

Tillgång till radiofrekvenser är av stor betydelse för en lång rad nyttiga verksamheter i vårt moderna samhälle. Kommunikationsradio, mobiltelefon, personsökare och liknande användningar bidrar till att det på ett smi-

digt 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 mera än en liten del av radiofrekvensspektrum. De frekvenser som med dagens teknik är tillgängliga för användning måste delas mellan alla förekommande användningssätt. Av det förhållandet att radiofrekvensspektrum som ändlig resurs är gemensamt för alla användningar, följer att alla användningar i någon bemärkelse är beroende av varandra. Rundradio och butikslarm är med avseende på överföringsmedium i princip konkurrenter om tillgången till denna naturresurs. I den mån regler rörande vissa radioanvändningar måste ges i lag till följd av dessa användningars i grundlag skyddade ställning, innebär detta förhållande att lagformen stundom måste användas även för de användningssätt som i och för sig inte har detta grundlagsskydd.

Det kan med hänvisning till det anförda konstateras att den utbyggnad som måste ske i förhållande till nuvarande reglering kommer att medföra att lagregleringens omfattning blir betydligt större än vad den är i nuläget.

Frågan som inställer sig då är huruvida det är mest lämpligt att föra in de nya bestämmelserna i den nuvarande radiolagen (1966:755, senast ändrad och omtryckt 1991:1066) eller låta de ändrade och utbyggda lagreglerna bilda en egen lag.

Radiolagen i nuvarande skepnad kan sägas innehålla två huvuddelar. Den består dels av de bestämmelser som tar upp tillståndsskyldigheten för innehav och användning av radiosändare samt därtill anslutande regler dels av de bestämmelser som gäller rundradioverksamheten. Möjligen kunde de ändrade och utbyggda regler som vi föreslår tillföras den förra delen av radiolagen.

Från systematisk synpunkt bör man emellertid ha en mera markerad skiljelinje mellan radioanvändningen i stort, vilket våra förslag främst tar sikte på, 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 idag. De övergripande reglerna som skall gälla för all radioanvändning bör därför föras till en särskild lag. Till följd härav kommer radiolagens regler som gäller rundradio att utgöra den enda kvarvarande beståndsdelen av nuvarande radiolagen.

Det kunde synas naturligt att den nya lagen tilldelades namnet radiolag med hänsyn till dess funktion att innehålla regler av gemensam karaktär för all radioanvändning. Den nuvarande radiolagen kunde då omrubriceras till rundradiolag.

Radiolagen med nuvarande innehåll är emellertid en väl inarbetad benämning. Dessutom är det otvivelaktigt så att för många är i dagligt tal radio liktydigt med ljudradio och television, vilka verksamheter utgör

objekt för huvuddelen av regelmassan i nuvarande radiolag. Med hänsyn härtill och för att undvika sammanblandning med nuvarande reglering och vad som kommer att omfattas av denna i framtiden bör en ny rubrik för den övergripande lagen väljas.

Vi har därvid kommit fram till att benämningen "lag om radiokommunikation, m.m." väl beskriver lagens innehåll och vi föreslår därför att lagen får denna rubrik.

8.2 Tillämpningsområdet för en ny lag

Den nya lagen bör gälla anordningar som är avsedda för radiokommunikation eller radiobestämning. I lagen bör också ges vissa föreskrifter rörande användning av andra anläggningar för alstring av radiofrekvent energi.

8.2.1 Bakgrund

Radiovågor är elektromagnetiska vågor vars svängningstal eller frekvens är lägre än 3 000 gigahertz.

Radiovågor finns naturligt i vår omgivning. Solen alstrar radiovågor som kan passera jordatmosfären och nå ner till ytan eller till dess närhet (se avsnitt 2.1).

Radiostrålning kan också framställas av människan med hjälp av elektrisk ström. En högfrekvent växelström kan alstras i en apparat och skickas ut i den fria rymden, etern, genom en antenn. Har den utsända energin det svängningstalet att det ligger inom det radiofrekventa området är det alltså fråga om radiovågor.

De apparater som kan ge upphov till att radiovågor kommer ut i etern är av skilda slag. Den kategori som naturligen först kommer i tanke utgörs av vad som i dagligt tal kallas för radiosändare, alltså apparater som är inrättade för att alstra radiovågor vanligtvis med avsikten att använda de utsända vågorna för överföring av information eller något liknande. Det förekommer också apparater som inte använder radiovågorna för kommunikationsändamål, utan där funktionen är att överföra energi och alstra värme. Båda dessa slag av apparater är utformade med avsikten att dra nytta av radiovågorna i sig.

För många slag av elektriska apparater är funktionen inte alls inriktad på att använda sig av radiovågor, men effekten av att apparaterna används på avsett sätt blir ändå att radiovågor alstras. Vanliga elektriska motorer, effektregulatorer och vissa komponenter i belysningsanordningar är exempel på anordningar som frambringar radiofrekventa vågor.

8.2.2 Tillämpningsområde för nuvarande lag

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 vad den föredragande departementschefen anförde i propositionen 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 radiostörningar genom elektromagnetiska vågor utföras så att sådana störningar förebyggs.

8.2.3 Överväganden

Av de föregående avsnitten framgår att apparater som i någon bemärkelse tar i anspråk radiofrekvenser grovt sett kan delas in i tre 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 använder radiovågor för att därigenom tillföra energi. Den tredje kategorin består av anordningar som inte nyttjar radiostrålningen för sin egentliga funktion, utan alstrar radiovågorna som en följd av sin konstruktion. Beträffande den sistnämnda kategorin kan radiostrålningen karakteriseras som en förutsedd men knappast eftersträvd bieffekt.

Det är givet att de lagregler som vi här skall föreslå i första hand är avsedda 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 vi sträva efter 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 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 huruvida 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 något tvivel 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 de ovan angivna kategorierna 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 framförallt mellan de två första kategorierna och den tredje. Ianspråktagandet av radiofrekvensutrymme beträffande de förra kategorierna sker utifrån en avsikt att nyttja själva radiomediet för något bestämt ändamål. Vad gäller den tredje 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 för säkrandet av dessa anordningars egentliga huvudfunktion bestämma ett visst frekvensutrymme. 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 avsiktliga utnyttjandet av radiovågor. Med hänsyn härtill anser vi att de lagregler som vi föreslår här inte bör omfatta radiostrålning som härrör från dessa slag av anordningar. Det sagda utesluter givetvis inte att, i andra sammanhang när krav ställs på beskaffenheten i radioteknisk hänseende på sådana anordningar, angelägenheten av att radiokommunikationen kan försiggå utan störningar bör beaktas.

Det föreligger också en skillnad mellan användning av radiosändare för överföring av information och en anordning som är avsedd att alstra radiofrekvent energi. Vanliga tillämpningar av det sistnämnda användningssättet är mikrovågsugnar, värmeapparater och plastsvetsar. 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 det internationella radioreglementet (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 då 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 anordningar tillhörande 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. I ett senare kapitel i betänkandet återkommer vi med ytterligare överväganden som gäller dessa anordningar och belyser då något behovet av åtgärder för att komma till rätta med radiostörningar (kapitel 9).

8.3 Tillståndskrav och omfattningen därav

8.3.1 Inledning

Enligt nuvarande lagstiftning får radiosändare innehas eller användas endast av den som erhållit 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 ej får överlätas eller upplåtas till den som saknar tillstånd. Tillstånd krävs också för att få införa angivna slag av apparater till riket.

Genom kravet på tillstånd blir det möjligt att upprätthålla ordning i frekvensanvändningen. Tillståndet innefattar 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 angivit 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 yttermera visso är det också föreskrivet 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 konstateras att Sverige folkrättsligt är skyldigt att ha ett tillståndsförfarande med avseende på användning av radiosändare. Trots ordalydelsen kan det dock inte krävas att det formellt sett skall vara regeringen som prövar varje tillståndsansökan, utan det får anses tillräckligt om prövningen ombesörjs av en myndighet under regeringen.

Vad gäller kravet på tillstånd för innehav av ofullständiga radiosändare och för byggsatser för tillverkning av radiosändare är detta förestavat framförallt av en strävan att skydda den personliga integriteten. Även föreskriften om att det för införsel av radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare krävs tillstånd har denna bakgrund.

8.3.2 Bakgrund till gällande rätt

Innehav eller användning av radiosändare

Nuvarande lagbestämmelser bygger på det förslag till radiolag som lades fram av en utredningsman i betänkandet (SOU 1965:46) Radiolag. Förslaget innehöll i denna del en bestämmelse av innehåll att *radiosändare må innehas endast av den som erhållit tillstånd*. Utredningsmannen ansåg det inte nödvändigt att särskilt föreskriva krav på tillstånd även i fråga om nyttjande av radiosändare. Han anförde såvitt nu är av intresse följande (s. 48).

"Enligt 1946 års lag fordras tillstånd för att "innehava eller nyttja" radioanläggning. Detta uttryck motsvarades i 1905, 1907 och 1924 års lagar av uttrycket "utföra eller nyttja" radioanläggning. En sökande fick alltså tillstånd dels till att bygga eller på annat sätt utföra en anläggning, dels till att sedan nyttja den utförda anläggningen. Vid tillkomsten av 1939 års lag ville man understryka att redan själva innehavet av en anläggning föll under lagens bestämmelser och då särskilt under bestämmelserna om straff och förverkande. Man utbytte då "utföra" mot "innehava" men behöll "nyttja". Denna formulering övertogs sedan av 1946 års lag. Det är svårt att se att "nyttja" i detta sammanhang har någon självständig betydelse. Tillståndet torde alltid komma att gälla innehavet, varmed sedan följer rätt till nyttjande och eventuellt även utförande. Innehavet avser besittning av sändaren och utsäger inte något om äganderättsförhållandena. Innehavaren kan själv äga sändaren men han kan också ha hyrt den eller erhållit den till låns av annan. Lagtexten har sålunda förkortats genom att orden "eller utnyttja" har utgått. Härmed vinnns för övrigt överensstämmelse med 6 § 1946 års lag (7 § förslaget till radiolag) som enbart talar om rätt att "innehava" radiomot-tagningsapparat."

Betänkandet blev föremål för remissbehandling och därvid ansåg hovrätten för Västra Sverige att tillstånd borde krävas inte endast för rätt att inneha sändare utan även för dess nyttjande. Enligt hovrätten kunde nämligen fall tänkas, då den som använder sändaren låter den vara kvar i tillståndshavarens besittning. Tillståndsvånget skulle möjligen kunna kringgå på det sättet. Liknande synpunkter framfördes av televerket, som nämnde det fallet att någon använder sändare som annan innehar utan tillstånd. Enligt televerkets mening borde i sådant fall båda kunna straffas.

I nuvarande radiolag föreskrivs alltså att radiosändare får *innehas eller användas* endast av den som erhållit tillstånd. I propositionen med förslag till radiolag (prop. 1966:149 s. 38) uttalade föredragande departementschefen: "att kräva tillstånd endast för innehavet skulle, såsom hovrätten för

Västra Sverige och televerket påpekat, kunna leda till att syftet med tillståndsvånget inte uppnås."

Innehav av ofullständig radiosändare eller av byggsats för tillverkning av radiosändare samt införsel, överlåtelse och upplåtelse av sådan utrustning

Föreskriften om att radiosändare inte får överlätas eller upplätas till den som saknar tillstånd tillfördes radiolagen år 1975 (SFS 1975:242). Samtidigt infördes föreskrifterna om att tillstånd också erfordras för innehav av radiosändare som är ofullständig och av byggsats för tillverkning av radiosändare. I sammanhanget förbjöds även överlåtelse eller upplåtelse av radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare till den som saknar tillstånd.

Förarbetena till denna lagstiftning finns i propositionen om lagstiftning om skydd mot avlyssning (prop. 1975:19). Bakgrunden till propositionen utgörs av integritetsskyddskommitténs betänkande (SOU 1970:47) Skydd mot avlyssning.

Kommittén ansåg att det från integritetsskyddssynpunkt var angeläget att en effektiv kontroll kunde åstadkommas i fråga om radiosändare. Denna typ av apparater ansågs nämligen vara särskilt farliga för den enskildes personliga integritet. Det påtalades dessutom att tvekan hade uppstått om radiolagens förbud mot innehav utan tillstånd av radiosändare även avsåg innehav av sändare som saknar mikrofon, batteri och antenn eller vilken på annat sätt är ofullständig. Det konstaterades att försäljning förekom av sådana ofullständiga radiosändare liksom av byggsatser till radiosändare och av komponenter för tillverkning av sändare. Eftersom även ofullständiga radiosändare, byggsatser och komponenter, enligt kommittén, ansågs utgöra en fara för den personliga integriteten fick det därför anses föreligga ett praktiskt behov av att kravet på tillstånd utvidgades till dessa varor. Med hänsyn till att innehav av enskilda komponenter inte ansågs möjligt att kontrollera avstod dock kommittén från att föreslå något tillståndskrav därvidlag.

Enligt kommitténs mening var det önskvärt att en kontroll av rätten till innehav kunde sättas in redan när en sändare förs in i landet. För att detta skulle kunna ske föreslogs det att endast den som har tillstånd till innehav av radiosändare har rätt att importera radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare.

Vidare föreslogs att en bestämmelse skulle tillföras enligt vilken den som överlåter radiosändare, byggsats för tillverkning av radiosändare eller ofullständig radiosändare och inte kan visa att förvärvaren hade tillstånd enligt 2 § radiolagen skulle dömas till ansvar.

Kommittén redovisade i betänkandet också att det i viss utländsk lagstiftning förekom förbud som riktade sig inte endast mot vidare överlåtelse utan även mot uthyrning eller annan upplåtelse av begränsad rätt till sådan sändare. Kommittén erinrade om att syftet med sistnämnda förbud i viss mån redan var tillgodosett enligt gällande rätt genom att radiolagen med innehavare av radiosändare jämställde att någon använde

sådan sändare. Upplåtaren kunde ibland också göras ansvarig som medhjälpare till olaglig användning av radiosändare. Skäl till längre gående åtgärder i detta sammanhang förelåg därför inte enligt kommitténs mening.

I remissyttrande över betänkandet ville riksåklagaren i motsats till kommittén att även utlåning och uthyrning av radiosändare skulle kriminaliseras på samma sätt som överlåtelse. Denna ståndpunkt intogs även av överåklagaren i Malmö, som framhöll att, om utlåning och uthyrning lämnades utanför det straffbara området, det var fara för att mindre nogräknade firmor sökte utnyttja detta förhållande.

Departementschefen förklarade sig i princip vara ense med kommittén att ytterligare näringsrättsliga åtgärder borde vidtas beträffande radiosändare för att därigenom försvåra integritetsangrepp med hjälp av sådan apparatur (prop. 1975:19 s. 96 ff).

Beträffande förslaget att regleringen i radiolagen skulle utvidgas till att gälla även ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare anförde departementschefen följande:

"En helt fri marknad för dessa varor kan otvivelaktigt utgöra en viss fara från integritetssynpunkt. Därtill kommer att en sådan ordning innebär en allvarlig försvagning av televerkets kontrollmöjligheter eftersom den medverkar till att redan gällande bestämmelser på detta område lätt kan kringgås. Vad däremot gäller olika enskilda komponenter till radiosändare är jag också helt ense med kommittén i dess bedömning att det får anses ogörligt att söka åstadkomma någon effektiv näringsrättslig kontroll. Sådana delar är nämligen mycket vanligt förekommande och används i synnerligen stor omfattning inom elektroniken. Jag vill inte bestrida att det - som hovrätten för Västra Sverige påpekat - i vissa fall kan komma att uppstå svårigheter att i praktiken dra en skarp gräns mellan ofullständiga radiosändare och byggsatser, å ena sidan, och en samling komponenter, å andra sidan. Enligt min mening bör man dock av detta skäl inte underlåta att i radiolagen föreskriva att för rätt att inneha ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare krävs tillstånd till innehav av den fullständiga radiosändare som kan framställas med den aktuella varan. Som kommittén anført torde en kommersiell försäljning regelmässigt ske med angivande av vad som kan framställas med hjälp av den utbudna varan. Detta förhållande medför att ett förbud mot innehav utan tillstånd av t.ex. en byggsats för tillverkning av radiosändare kan i väsentlig omfattning kontrolleras, även om det kan vara svårt att avgöra om en viss anhopning av komponenter utgör en byggsats. I övrigt synes det inte kunna undvikas att hithörande gränsdragningsproblem måste överlämnas åt rättstillämpningen."

Även beträffande förslaget att förbjuda import av radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare ansåg departementschefen att övervägande skäl talade för att förslaget genomfördes.

Departementschefen framhöll (prop. 1975:19 s. 99 f), att han i likhet med kommittén ansåg att det fanns anledning att skapa garantier för att radiosändare och därmed jämställda föremål endast kommer att avyttras till någon som har televerkets tillstånd till ett sådant innehav. Det fanns därför skäl att införa regler som innebar att försäljning av radiosändare,

ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare till någon som saknar tillstånd till innehav av sådan sändare blir straffbart.

Departementschefen ansåg sig vidare inte kunna dela kommitténs uppfattning att straffbestämmelsen borde inskränkas till att avse enbart överlåtelse. I stället borde, såsom bl.a. riksåklagaren föreslagit, även utlåning och uthyrning av radiosändare till någon som saknar tillstånd till innehav av sådan sändare kriminaliseras. "Det föreligger annars risk för att förbudet mot innehav av radiosändare skall kunna kringgås genom att mindre nogräknade privatpersoner eller firmor utnyttjar möjligheten att göra överlåtelse i form av långtidsuthyrning."

8.3.3 Överväganden och förslag

Tillståndsplikt bör gälla för den som innehar eller använder en radiosändare. Normalt sett bör meddelat tillstånd avse såväl rätt att inneha som att använda radiosändare.

Tillståndsplikt bör också gälla för den som inför radiosändare till riket. Överlåtelse eller upplåtelse av radiosändare bör få ske endast till den som har tillstånd.

Innehav eller användning av radiosändare

Som vi har redovisat i skilda sammanhang anses det - med hänsyn till den ordning i radiofrekvensspektrum som måste upprätthållas - vara nödvändigt med ett tillståndsförfarande. Vi har inte någon annan uppfattning härvidlag. Tillståndsplikten bör vara fastställd i lag.

Egentligen är det dock inte tillstånd till innehav och användning 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. sammanfattat uttryckt 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.

Mot bakgrund av det anförda ger därför orden tillstånd och tillståndsplikt en mindre passande bild. De ger snarast uttryck av begränsning, medan den rätta verklighetsbeskrivningen mera borde ta fasta på de möjligheter som tillståndsförfarandet och den därav följande ordningen ger för användning av radio. Vi har emellertid inte funnit några bättre ord att använda i sammanhanget och har därför stannat för de använda uttrycken.

Det torde således vara uppenbart att ordningsskälet som grund för tillståndsplikten har bärkraft enbart vad gäller *användningen* av radiosändare. Den som endast innehar en radiosändare men aldrig någonsin använder den påverkar givetvis inte andras användning av radiofrekvenser. En

radiosändare som aldrig används kan ju knappast ge upphov till några störningar. Mot denna bakgrund kan det förefalla onödigt att föreskriva om tillståndsplikt inte bara för användningen utan redan för innehavet av en radiosändare.

Det eventuella behovet av tillståndsplikt avseende innehav bör dock övervägas mot bakgrund av att användning av en radiosändare utan tillstånd kan skada andras radioanvändning. Det är därför av vikt att detta 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 kan leda till att det inte går att upprätthålla den nödvändiga ordningen i användningen. Med hänsyn härtill finns det skäl att krav på tillstånd bör gälla inte bara för användningen utan också för innehavet av en radiosändare. Konsekvensen härav blir att även otillåtet innehav av radiosändare måste vara straffbelagt.

För övrigt torde problemet i huvudsak vara teoretiskt. Det normala torde vara att den som innehar en radiosändare också använder den. Mot bakgrund av vad som tidigare upptagits om möjligheter till att eljest kringgå lagstiftningen bör det därför på samma sätt som gäller för närvarande gälla en plikt att ha tillstånd redan för innehav.

Närmare om innehav och användning av radiosändare

När en ny reglering skall utformas vill vi inte förbigå frågorna vad som skall avses med begreppen innehav och användning samt hur dessa begrepp skall förhålla sig till varandra. Det finns anledning att belysa 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 ju 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 huruvida det skall vara möjligt att få inneha en radiosändare utan att ha rätt att använda den.

Den nu gällande bestämmelsen, att radiosändare får innehas eller användas endast av den som erhållit tillstånd, är knappast helt klar till sin innebörd. Bestämmelsens ordalydelse, inneha *eller* använda, tyder på att det är tänkbart att någon kan ha rätt att inneha en sändare utan att ha rätt att använda den. Språkligt sett synes bestämmelsen också medge att någon kan ges tillstånd att använda en sändare utan att det nödvändigtvis krävs att han därigenom också har rätt att inneha den. Vad bör rimligen avses med uttrycket att inneha en radiosändare?

Den bestämning av uttryckets innebörd som ligger närmast till hands är att jämställa innehav med det juridiska begreppet besittning. Denna tolkning görs på s. 48 i betänkandet (SOU 1965:46) Radiolag. Även vi anser att det finns skäl att bestämma vad som avses med innehav med utgångspunkt i besittningsbegreppet. Det finns därför anledning att närmare undersöka innebörden av detta begrepp och hur det bör appliceras inom förevarande område. Det bör dock framhållas att den juridiska termen besittning inte är klart avgränsad och dess närmare innebörd i alla avseenden inte helt oomstridd. (Se t.ex. Göranson, SvJT 1985 s. 538 ff.)

Enligt allmänna rättsgrundsatser anses en sak befinna sig i någons besittning då han har den omedelbara faktiska kontrollen över saken. (Se t.ex. Håstad, Sakrätt avseende lös egendom, fjärde uppl, 1990, s. 45.) En person har besittning till de saker han bär på sig, en cyklist till den cykel han färdas på, ett företag till maskiner, teleutrustning, m.m. som finns i dess fabrikslokal osv. Även om saken inte finns under någons omedelbara kontroll kan den anses vara i vederbörandes besittning om den befinner sig på sin naturliga plats. Ett vanligt exempel på det sistnämnda är jordbruksredskap som en jordbrukare har lämnat på sin åker.

Det kan förekomma att flera personer samtidigt har besittning till samma sak. Detta är fallet om flera var för sig har tillgång till saken, t.ex. makar som har tillgång till föremål i en gemensam bostad, s.k. sambesittning. Har de olika personerna tillgång till saken endast i förening föreligger vad som kan benämnas gemensam besittning i mera inskränkt mening (jfr UB 4 kap. 19 § andra stycket). Det kan även förekomma samtidig besittning för flera personer på det sättet att någon innehar en sak för annans räkning men under dennes kontroll. Den omedelbare innehavaren, den som faktiskt fysiskt innehar föremålet, brukar då benämnas besittningsbiträde. I juridisk doktrin förekommer det att med innehavare just åsyftas besittningsbiträde. Det förekommer också att vederbörande benämns osjälvständig besittare, varvid huvudmannen betecknas självständig besittare. (Se Göranson, Traditionsprincipen, 1985, s. 460 ff.) Ett besittningsbiträde kan vara en anställd som ensam står i ägarens butik eller en arbetare som medför arbetsgivarens verktyg på ett uppdrag. Förhållandet att saken är utanför ägarens omedelbara gripbarhet i dessa fall medför alltså inte att den anses vara utom hans besittning.

Innehav av radiosändare bör med utgångspunkt i det sagda föreligga i alla de fall av besittning som ovan beskrivits. Detta innehavsbegrepp får därmed anses vara vidare än den begränsade innebörd begreppet stundom har enligt vad som sagts ovan. Således får 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 tänkas situationer där besittningsförhållandet blir mera uttunnat vad gäller den självständiga besittningen. (Se beträffande besittningsbegreppets utsträckning rättsfallen NJA 1984 s. 132 och NJA 1984 s. 456.) I den mån andras anknytning till radiosändaren blir svagare närmar sig den osjälvständige 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 besittningsläget 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 upplåtes 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 leasad radiosändare tillståndsplikten normalt gälla lease-tagaren, alltså den som disponerar apparaten. Att kräva att leasegivaren, oftast ett kreditföretag, skulle ha tillstånd förefaller inte naturligt. Oftast har denne inget annat med radiosändaren att göra än att bistå med finansieringen av densamma. Inte desto mindre är lease-givaren ägare till utrustningen, vilket är ägnat att komplicera på det sättet att den som marknadsför utrustningen inte har rätt att överlåta den till annan än den som har tillstånd. För att det inte skall finnas utrymme för tvivel härvidlag anser vi att det uttryckligen bör föreskrivas att en överlåtelse eller upplåtelse till den som saknar tillstånd är tillåten om den till vilken överlåtelsen eller upplåtelsen sker inte skall inneha eller använda radiosändaren. Med en sådan regel framstår det också klart att lease-givaren, 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. Eventuell tveksamhet vad gäller överlåtarens ansvar för transaktionen bör därmed vara undanröjd. Eftersom överlåtaren medverkar till att sändaren upplåtes till den som skall inneha och använda den har han en skyldighet att se till att denne har tillstånd. Genom att lease-givaren upplåter anläggningen har han också ett ansvar för att lease-tagaren har tillstånd.

Det kan emellertid tänkas situationer, där frågan om vem som skall anses vara innehavare är svårare att besvara. Huruvida 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 sedan gäller begreppet användning av en radiosändare bör följande anmärkas.

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 fastställande av en användare som dem som redovisats ovan beträffande vad som skall konstituera ett innehav av radiosändare. Med tillämpning av vad som ovan upptagits 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 ovan 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 telefonabonnent 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 ovan redovisats bör betraktas som besittare av radiosändaren.

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 innehas exempelvis för museiändamål eller som samlingsobjekt. Restriktiviteten i dylik tillståndsgivning är förstas förestavad 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 vi att tillståndsplikten i en ny lagstiftning bör formuleras så att tillstånd skall krävas för innehav eller användning av radiosändare, varvid dessa begrepp bör ha den innebörd som vi ovan

angivit. Av regleringens uppbyggnad bör framgå att det normala bör vara att tillståndet gäller såväl innehav som användning. Men det bör, som ovan 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, såvitt vi kunnat finna, 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 vi berört ovan. Det kan förväntas att prövningen av huruvida 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. Våra överväganden härvidlag framgår framförallt av avsnitt 8.5 nedan.

Innehav av ofullständig radiosändare eller av byggsats för tillverkning av radiosändare samt införsel, överlåtelse och upplåtelse av radiosändare

I vårt utredningsarbete skall vi utforma förslag till grundläggande föreskrifter enligt vilka frågor om tillstånd för användning av radiosändare skall prövas. De regler som vi föreslår syftar framförallt till att användningen av radiofrekvenserna skall ske så effektivt som möjligt. Det är för uppnåendet av detta mål av betydelse att ordning råder beträffande frekvensanvändningen och att riskerna för störningar i möjligaste mån kan elimineras. Ett sätt att åstadkomma detta är att det finns möjlighet att ingripa mot sådan radioanvändning som sker i strid med givna föreskrifter och meddelade tillstånd. En tillståndsplikt för byggsatser och ofullständiga radiosändare skulle visserligen kunna indirekt tjäna nämnda syfte på samma sätt som tillståndsplikten för enbart innehav av radiosändare. Betydelsen härav har vi emellertid inte funnit vara så stor att den motiverar behållandet av tillståndsplikten för byggsatser och ofullständiga radiosändare. Vi anser därför att denna tillståndsplikt, i vart fall beträffande reglerna om byggsatser för tillverkning av radiosändare, skulle kunna utmönstras.

De förhållanden som motiverat införandet av reglerna rörande ofullständiga radiosändare och byggsatser för radiosändare har emellertid som ovan nämnts en annan bakgrund än den som gäller för vårt uppdrag. Prövningen av huruvida de skäl som motiverat införande av dessa regler fortfarande kvarstår faller utanför ramen för vår utredning. Vi har därför behållit reglerna i denna del i avvaktan på att det i ett annat sammanhang prövas om integritetsskyddsaspekter ger anledning att ha kvar bestämmelserna.

Det förhållandet att vi valt att föreslå att samtliga regler som är gemensamma för all radioanvändning skall samlas i en lag har vi inte ansett böra leda till att vi i större utsträckning än som föranleds av rent lagtekniska skäl överväger frågor som ligger utanför utredningsuppdraget. Som skäl för att låta tillståndskrav i nu senast berörda avseenden ingå i den lag som

vi föreslår inskränker vi oss därför till att hänvisa till ovan redovisade lagförarbeten.

8.4 Frekvensplanering

Våra förslag innebär att det även i framtiden skall finnas en nationell frekvensfördelningsplan. 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 bestämmelser i lag.

Enligt radiolagen (1966:755) får radiosändare innehas eller användas endast om tillstånd till detta har meddelats. Tillståndsprövningen sker hos frekvensförvaltningen.

Det finns anledning att redan här framhålla att tillståndsprövningen inte är inskränkt till frågan huruvida 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.

Beslutsprocessen regleras i formellt hänseende av bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) och förordningen (1988:348) med instruktion för televerket. Däremot finns det idag inte några i lag eller förordning givna regler om grunderna för hur tillståndsprövningen, materiellt sett, skall gå till.

I den utredning som låg till grund för nu gällande radiolag (SOU 1965:46 s. 19 f) konstaterade utredningsmannen att det inte i den då gällande lagstiftningen fanns bestämmelser om när tillstånd skulle meddelas eller vägras. "Frågan regleras till stor del genom praxis". Det uttalades, att knappheten på frekvensutrymme medförde att man noga måste tillse att tillgängligt utrymme disponerades på ett ändamålsenligt sätt. Vidare noterade utredningsmannen att, en princip som tillämpades var att tillstånd inte meddelades när radiosändare skulle användas för sådana kommunikationsändamål som utan olägenhet kunde tillgodoses genom trådförbindelser, om inte särskilda skäl förelåg. Något förslag till reglering av frågan om efter vilka grunder som tillståndsprövningen skulle ske lämnades inte av utredningen, utan det uttalades härvidlag att bedömningen fick ske efter samma riktlinjer som dittills hade tillämpats (s. 23).

Departementschefen, som inte tog upp frågan om reglering av grunderna för tillståndsgivningen, uttalade i propositionen med förslag till nuvarande radiolag (prop. 1966:149 s. 28) vad gäller frågan om tillståndsplikt följande:

"Utrymmet i etern är begränsat, och de frekvenser som är tillgängliga för radiosändningar har därför genom internationella överenskommelser fördelats mellan olika kategorier av radiotrafik och mellan skilda områden och stater. Ansvar för att denna internationella ordning iaktas vilar ytterst på staterna, och det är uteslutet att var och en skulle äga rätt att inneha och använda radiosändare. Sedan år 1905 har också radiosändningar i Sverige varit underkastade statlig kontroll. I den nya lagen bör därför föreskrivas att innehav och användning av radiosändare skall kräva tillstånd av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer."

Beträffande regleringen av grunderna för tillståndsgivningen har inget förändrats sedan tillkomsten av radiolagen. Det är fortfarande så att den praxis som utbildats inom frekvensförvaltningen styr tillståndsgivningen.

8.4.1 Frekvensplanering enligt nuvarande ordning

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 frekvensallokeringsstabellen. Den är intagen i reglementets artikel 8. 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 iaktta den i frekvensfördelningsplanen angivna fördelningen samt övriga bestämmelser i RR.

RR:s frekvensfördelningsplan ger utrymme till de enskilda länderna 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.

Frekvensförvaltningen har med utgångspunkt i RR:s frekvensfördelningsplan utarbetat en nationell frekvensfördelningsplan. Den nationella frekvensfördelningsplanen har kungjorts i Televerkets författningssamling och har senast utkommit i mars 1990 (TVTFS 1990:101). 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 frekvensplanen och den 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 duplexfrekvenser¹ 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.

¹ En duplexkanal medger samtidig dubbelriktad radiotrafik, dvs. sändning och mottagning sker på olika frekvenser. Radiotrafik som sker på endast en frekvens benämns simplex.

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. Även om dess rättsliga status inte är helt klar synes dess utformning och innehåll tala 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.

8.4.2 Skall det finnas en svensk frekvensfördelningsplan även i framtiden?

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 är vi, som ovan framhållits, skyldiga att 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, nätope-
ratörer, 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 tillstånds-
myndigheten.

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.

8.4.3 Vilken rättslig status skall den svenska frekvensfördelningsplanen ha i en ny reglering?

Enligt regeringsformen utgör en föreskrift direktiv för ett framtida handlande som är bindande för myndigheter och enskilda. Föreskrifter kännetecknas således att de inte avser bara ett visst konkret fall utan har generell giltighet. De kan meddelas av riksdagen, regeringen och myndigheter. Från föreskrifter är att skilja andra dekret, ofta betecknade allmänna råd, som kan utfärdas av exempelvis en myndighet. En typ av allmänna råd är sådana som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till en utveckling i viss riktning av praxis. Allmänna råd är inte bindande men kan i realiteten ha stor betydelse för rättsutvecklingen.

Med anledning av vår slutsats att det bör finnas en nationell frekvensfördelningsplan måste vi ta ställning till frågan huruvida planen skall vara bindande för myndigheter och enskilda eller inte. Med andra ord; skall frekvensfördelningsplanen utfärdas som en föreskrift eller närmast behandlas som allmänna råd?

I 1988 års proposition om inriktning av telepolitiken anfördes bl.a. följande (prop. 1987/88:118 s. 25):

"Föreskrifter om fördelningen av frekvensutrymmet kräver numera enligt regeringsformen lagform. Det innebär att det är riksdagen som skall besluta om efter vilka principer som frekvenstilldelningen skall ske medan de närmare detaljerna kan fastställas av regeringen i form av verkställighetsföreskrifter."

Som närmare utvecklats i avsnitt 7.2 har vi inte någon annan uppfattning beträffande kravet på lagform än vad som angetts ovan. Det är således vår uppfattning att något utrymme för delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och till myndigheter under regeringen inte finns. 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.

Som framgår av vad som anförts i tidigare avsnitt 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 till att frekvensfördelningsplanen således tar upp betydelsefulla delar av det som utgör underlag för tillståndsgivningen kan det sättas i fråga om inte planen borde fastställas av riksdagen genom lag.

Det som kan tala för en sådan ordning är att den högsta beslutande församlingen 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 lag. Detta problemområde har närmare belysts i avsnitt 7.4.

Mot en ordning med frekvensfördelningsplanen fastställd i lag talar det förhållandet att radioområdet till sin karaktär är utpräglat dynamiskt. Förändringar i utnyttjandet av radiofrekvenser sker fortlöpande, vilket bl. a. tar sig uttryck i återkommande ändringar av RR. Den senaste utgåvan av RR är från år 1990 och bygger på den grundversion av reglementet som antogs år 1979. I 1990 års utgåva ingår revisioner av delar av RR vilka beslutats åren 1983, 1985, 1987 (två radiokonferenser) och 1988. 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 fick 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 innebär 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 en prägel av detaljreglering. Samtidigt kan det sägas att den innehåller vissa grundläggande förutsättningar för radioanvändning. Det är önskvärt att skilja ut de grundläggande elementen och lagfästa endast dessa, medan de delar som har karaktär av detaljbestämningar kunde meddelas i form av verkställighetsföreskrifter. Utredningsuppdraget får just anses innebära att en sådan uppdelning bör ske.

Med denna inriktning följer också att en nationell frekvensfördelningsplan med en här angiven omfattning inte bör lagfästas i sin helhet. Skulle inte bara de grundläggande och såsom grunder för frekvenstilldelning betraktade beståndsdelarna beslutas av riksdagen, utan även mera detaljbetonade delar av frekvensfördelningsplanen, är det nämligen risk för att utvecklingen på radioområdet onödigtvis låses.

Är det då möjligt att reducera frekvensfördelningsplanen så att dess karaktär av detaljreglering försvinner och samtidigt ha kvar de delar som innehåller element som skall ha en övergripande betydelse för avgöranden rörande frekvenstilldelning? Svaret på denna fråga synes vara både ja och nej. Det måste givetvis vara möjligt att formulera bedömningsgrunder som skall vara grundläggande för beslut om frekvenstilldelning. Dessa bedömningsgrunder går säkert att återföra till delar av frekvensfördelningsplanen, men såvitt vi kan se skulle utbrytandet av dessa ur planen innebära att det inte längre är en frekvensfördelningsplan. Snarast blir det fråga om en rad föreskrifter på ett mera generellt plan än frekvensfördelningsplanen befinner sig på.

Med hänvisning till det förda resonemanget anser vi således att den nationella frekvensfördelningsplanen inte bör erhålla normativ betydelse som lag.

Frågan är då om den nationella frekvensfördelningsplanen skall fastställas som norm överhuvudtaget eller om den skall ha karaktär av endast allmänna råd och planeringshjälpmedel. Först om planen skall ges ställning som norm uppkommer frågan om vem som skall bestämma planen, regeringen eller myndigheten på radioområdet?

Som tidigare konstaterats (avsnitt 7.2.2) måste de huvudsakliga föreskrifterna om fördelningen av frekvenser beslutas genom lag. Vi utvecklar detta närmare i avsnitt 8.5. Eftersom regeringsformen inte medger att riksdagen delegerar sin föreskriftsmakt i nu aktuellt avseende måste i princip samtliga grundläggande bestämmelser beslutas av riksdagen. Detta skulle betyda att om innehållet i en frekvensfördelningsplan, fastställd av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, skall ha ställning som bindande föreskrifter skall den dels helt återföras till lagbestämmelser dels inte tillföra regleringen något väsentligt nytt som kan uppfattas som åligganden för enskilda eller i övrigt avse ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I så fall skulle dess konstitutionella status alltså kunna stanna vid att vara verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen.

En fördel med en frekvensfördelningsplan som är bindande för myndigheter och enskilda kan ligga i den omständigheten att den då är direkt tillämplig för den myndighet som har att pröva en tillståndsansökan. Visar det sig att ansökan är oförenlig med planen kan myndigheten lämna den utan bifall med hänvisning enbart till detta förhållande. Det skulle då inte krävas någon bedömning utifrån de mer generellt avfattade lagbestämmelserna. Möjligen kan detta ge regleringen en större stadga än om frekvensfördelningsplanen inte är bindande utan kan frångås exempelvis i samband med att ett överklagande av myndighetens beslut prövas i domstol.

En frekvensfördelningsplan som är bindande kommer att utgöra en auktoritativ uttolkning och precisering av de mer generellt bestämda lagföreskrifterna. Med hänsyn härtill borde det kanske i första hand vara regeringen som skulle fastställa den. Även om utrymmet för utfyllnad av reglerna med verkställighetsföreskrifter är litet har under utredningsarbetet den tanken väckts att den utfyllnad som kan förekomma skulle kunna ha inslag av politisk styrning och därför böra förbehållas regeringen. Det kan också anmärkas att föreskrifter från regeringen har konstitutionellt en starkare ställning än föreskrifter meddelade av en myndighet. Detta har tagit sig uttryck i att normprövningsrätten, alltså rätten för en domstol eller annat offentligt organ att underlåta att tillämpa en föreskrift som befinner sig i strid med en överordnad författning, beträffande föreskrifter meddelade av regeringen är begränsad till fel som är uppenbara. För myndigheters föreskrifter gäller inte uppenbarhetskravet.

Det bör dock beaktas att den invändning mot lagfästade av planen, som tar sikte på planens karaktär av detaljreglering, i stora delar också har bäring på att avseende på att planen skulle fastställas av regeringen genom förordning. Av regeringen kan inte och bör kanske inte heller kunna krävas att den har de kunskaper som är en förutsättning för utformandet av detaljbestämmelserna. Med hänsyn till dessas ofta tekniska karaktär hör fastställandet av vilka regler som härvidlag skall vara styrande för frekvenstilldelningen mera naturligt till den myndighet som har till uppgift pröva tillståndsansökningar och att därvid ombesörja en effektiv radioanvändning. Om frekvensfördelningsplanen skall ha normerande ställning talar därför starka praktiskt betingade skäl för att planen beslutas av den myndigheten och inte av regeringen. Om det anses behövligt med utfyllande föreskrifter från regeringen kan dessa utformas i vanlig ordning och inte i form av en plan.

Det som talar mot att frekvensfördelningsplanen skall vara bindande är att regeringen i så fall kan hållas på ett mera generellt plan. Det får antas att det därigenom blir utrymme för större flexibilitet vilket kan gynna utvecklingen inom radioområdet. I den mån det av särskilda skäl anses nödvändigt att ge föreskrifter av mera detaljerad karaktär för tillgodoseende av någon bestämd radioanvändning eller för användningen av vissa bestämda frekvensband bör detta ske genom särskild lag. Sådana föreskrifter blir naturligtvis styrande för tillståndsgivningen och kommer att återspeglas i frekvensplanen.

Inte heller lär det vara en lämplig utgångspunkt för en normativ plan att den skall ändras med täta intervall.

Överhuvudtaget 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 ovan redovisats, 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 i förhand binda upp tillämpningen utöver vad som direkt följer av lagbestämmelserna rörande tillståndsgivning och av de verkställighetsföreskrifter av mera allmän art som regeringen kan komma att tillföra.

Vår slutsats blir 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 vi tidigare har framhållit är det dock av betydelse att det finns en frekvensfördelningsplan. Den bör fastställas av myndigheten på radioområdet och skall 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. Planen bör dessutom uppta information om förhållanden som regeringen och myndigheten närmare kan ha reglerat i form av verkställighetsföreskrifter.

Frekvensfördelningsplanen, som ur konstitutionell synpunkt enligt våra tankar således blir att betrakta närmast som en samling allmänna råd, kommer att ha sin betydelse som en intern källa för den policy som myndigheten vill upprätthålla och som en 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.

Även om frekvensfördelningsplanen som sådan inte skall vara fastställd i lag kan skäl andras till stöd för att i lag inta föreskrifter om planen. Lagen kunde härvid slå fast att det skall finnas en plan, ge inriktningen av planen och fastställa de formella ramarna för planens innehåll. Om föreskrifter om planen gavs i samma författning som fastlägger tillståndsplikten och ger grunderna för tillståndsgivningen kunde detta vara ett sätt att uttryckligen markera den betydelse som frekvensfördelningsplaneringen bör ha.

Vi har mot bakgrund av dessa tankar övervägt att föreslå att den lagstiftning som skall införas bör innehålla även föreskrifter med nyss angivet innehåll. Vi har dock funnit övervägande skäl tala för att så inte bör bli fallet.

Särskilda föreskrifter om frekvensplanen skulle inte materiellt tillföra regleringen något utöver de tillståndsprövningsregler som skall finnas. För den enskilde som står i begrepp att ansöka om tillstånd skulle således föreskrifter om planens innehåll m.m. inte i sig ge någon ytterligare information angående förutsättningarna för honom att få framgång med sin ansökan. Inte heller för myndigheten skulle dylika föreskrifter tillföra något annat än kravet på att en plan skulle upprättas. Inte heller kan man bortse från risken att föreskrifter om innehållet i en plan skulle kunna ges

en självständig betydelse i förhållande till de föreskrifter i lagen som uppstår grunderna för ställningstagandet till en enskild tillståndsansökan. Om planföreskrifter därvid skulle komma att tolkas som i något avseende stridande mot en föreskrift som anger grunden för tillståndsprovningen, skulle tillämpningsproblem uppkomma.

Med hänsyn till det anförda har vi kommit fram till att föreskrifter om frekvensfördelningsplanen bör ges i en författning av lägre valör.

8.5 Grunder för tillståndsgivning och frekvens-tilldelning

8.5.1 Inledning

Det har tidigare konstaterats att nuvarande lagstiftning inte innehåller några föreskrifter om vad som skall tillmätas betydelse när tillståndsmyndigheten skall pröva en ansökan om tillstånd till att inneha eller använda en radiosändare. Inte heller finns det några sådana föreskrifter givna av regeringen.

Det är vår uppgift enligt direktiven att formulera sådana föreskrifter.

Slutsatsen efter vår genomgång av de bestämmelser i regeringsformen som avser normgivning är att föreskrifter i berörda hänseenden efter tillkomsten av regeringsformen måste finnas i lag. Som vi har redovisat under avsnitt 7.2 bör sådana föreskrifter också anses som begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten. I den mån innehållet i en bestämmelse har denna betydelse måste den ges i lag. Möjligheten att delegera föreskriftsmakten till regeringen med rätt för denna att subdelegera till en myndighet står i dessa fall inte till buds. Hela det materiella innehållet i regleringen måste i princip framgå redan av själva lagtexten. Som påpekats i samband med redogörelsen för dessa förhållanden kan kompletteringar göras endast i form av s.k. verkställighetsföreskrifter.

Det kan med hänvisning till förslaget till yttrandefrihetsgrundlag konstateras att lagbestämmelserna som rör frekvenstilldelning, vilket i praktiken innebär tillståndsgivningen i stort, måste ha ett sådant innehåll, såvitt gäller sättet för ianspråktagandet av radiofrekvenserna, att de leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Lagbestämmelserna skall vidare 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.

Som tidigare framhållits 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, konkurrens-

mässiga 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.

Våra strävanden när vi sökt att utforma de materiella lagregler efter vilka prövningen av ansökningar om tillstånd till användning av radiosändare skall ske i framtiden, har därför, mot bakgrund av vad som ovan upptagits om förutsättningarna för lagstiftningen, främst varit att ta fram de grundläggande förutsättningar som är av betydelse för alla slag av radioanvändning för kommunikationsändamål.

Med anledning av lagrådets uttalande i anledning av förslaget till YGL (se avsnitt 7.3), där lagrådet tog upp frågan huruvida vissa regler om fördelning av frekvenser kan vara ägnade att verksamt tillvarata yttrandefrihetsintresset och därför förtjänar inflyta i YGL, har vi övervägt huruvida någon del av den reglering som vi föreslår har denna karaktär. Visserligen har regleringen stor betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten. På grund av den nära anknytningen till rent tekniska förhållanden som reglerna bygger på och då det, för att utvecklingen inte skall låsas, måste finnas möjligheter till smidig anpassning till nya tekniska möjligheter är emellertid reglerna inte lämpade att inflyta i grundlag. Den föreskrift av målsättningskaraktär beträffande frekvensfördelningen som finns redan i föreliggande lydelse av YGL är enligt vår uppfattning ett eftertryckligt påbud om beaktande av yttrande- och informationsfrihetsintressena vid frekvensfördelningen. Vi har i vårt utredningsarbete funnit att grunderna för frekvensfördelningen till följd av föreskrifterna i 2 kap. RF måste anges i lag. Att med stöd i de slutsatser vi fått fram i frågan om hur frekvensfördelningen bör regleras i vanlig lag nu utforma ytterligare föreskrifter i grundlag i denna fråga anser vi inte ändamålsenligt.

Vi vill inledningsvis ange det syfte som skall vara ledande för regleringen. Därefter tar vi upp de olika förutsättningarna som enligt vårt förslag skall ligga till grund för prövningen.

8.5.2 Syftet med reglerna

Genom reglerna skall en ordningen 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 fått tillstånd till radioanvändning skall vara skyddad från ingrepp och att användningar med betydelse från yttrandefrihets- och informationsfrihetssynpunkt samt den radioanvändning som behövs inom försvaret skall ha företräde.

Användningen av radio för kommunikation eller därmed jämställt ändamål är beroende av frihet från störningar. Skulle denna förutsättning inte vara uppfylld minskar värdet av tillgången till radio. Det kan t.o.m. vara så att

frihet från påverkan från andra radiosändningar är en nödvändighet för att den verksamhet som radioanvändningen betjänar skall kunna drivas. Det torde dock inte vara möjligt att bygga radioanvändningen på att total störningsfrihet skall kunna uppnås.

Ett grundläggande syfte med den nuvarande tillståndsplikten är att en ordning i etern upprätthålles. Givetvis har detta syfte som bakgrund att det i praktiken skall vara möjligt att ge förutsättningar för användning av radio. Den som erhåller tillstånd för användning av radiosändare skall kunna räkna med att han kommer att kunna få den nytta av detta och den investering i utrustning som han gjort. Skulle det visa sig att han inte kan använda sig av utrustningen därför att annan radiotrafik pågår på den frekvens som han tilldelats var ju tillståndet för hans del inte till någon nytta. Detsamma gäller om radiokommunikationen på den tilldelade frekvensen blir störd till följd av otillräckligt geografiskt avstånd till en sändare som arbetar på en närliggande frekvens.

Vi anser att detta övergripande ordningsändamål skall vara ledande också för de nya regler om tillståndsgivning som vi föreslår. Det får nämligen som vi ser det - med beaktande av vad som är karakteristiskt för just radioanvändning - anses ligga ett värde i sig i upprätthållandet av antydd ordning i etern. Ordningen skall givetvis vara förestavad av en omsorg om 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 huruvida erforderlig ordning kan anses råda.

Förutom det angivna ordningssyftet skall reglerna också ha till ändamål att tilldelning av radiofrekvenser skall ske efter bestämda utgångspunkter. Dessa utgångspunkter bör finnas som en bakgrund till tillståndsprövningen i varje enskilt fall. Utgångspunkterna tas upp i det följande.

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 skall 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 någon i lagen upptagen förutsättning för tillstånd brister i det särskilda fallet. Andra krav än sådana som kan hänföras till lagen skall naturligtvis inte kunna föranleda avslag på en ansökan.

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. för bestämmandet av lämplig tillståndstid.

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 närmare beröres i senare sammanhang skall tillståndstiden bestämmas utifrån en verklig 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, medverkar till åsiktsbildningen i samhället och bidrar till att information om olika förhållanden sprids skall ha företräde i en situation då frekvensutrymmet inte räcker också för radiokommunikation i andra verksamheter. Det bakomliggande syftet med reglerna skall i dessa fall vara att gynna sådan användning som har särskilt intresse från yttrandefrihets- 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 detta skall bli fallet.

8.5.3 Grunderna för tillståndsprövningen

Vårt förslag innebär att en ansökan om att få använda radiosändare skall beviljas under förutsättning av att följande krav uppfylls.

- * Radioanvändningen kommer inte att skadligt påverka annan radioanvändning i Sverige eller i utlandet.
- * Radioanläggningen uppfyller bestämda tekniska krav.
- * Radioanvändningen kommer inte att hindra den fria åsiktsbildningen.
- * Radioanvändningen kan ske med bibehållande av beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar.
- * Radioanvändningen kommer inte 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. Sådan särskild lagstiftning finns i dag på rundradioområdet men kan i framtiden förväntas även inom andra områden, t.ex. för kommersiell televerksamhet.

Vår utgångspunkt när grunderna för prövning av enskilda tillståndsansökningar skall övervägas är den verklighet beträffande radioanvändningen och beläggningen av radiofrekvensspektrum som råder i dag.

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 yttrandefrihets- 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 vi ska formulera de grunder som skall vara avgörande för huruvida en bestämd radioanvändning skall tillåtas måste vi ha den nuvarande pågående radioanvändningen 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 till-

kommande 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 framhölls i föregående avsnitt bör inriktningen av tillståndsprövningen vara att sökanden skall ges tillstånd till användning av radiosändare. De regler som vi föreslår för tillståndsgivningen skall således förmedla en i grunden positiv inställning till radioanvändning. Endast om det av framförallt tekniskt betingade skäl inte är möjligt att medge den begärda användningen skall en ansökan kunna avslås. Vi redovisar härefter de förutsättningar mot vilka en ansökan sålunda skall prövas.

Ingen risk för skadlig påverkan

Vi har upprepade 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 med den effektivitet som eljest är möjlig att nå. En ansökan om tillstånd skall därför beviljas endast om redan förekommande radioanvändning inte kommer att störas av den radioanvändning som sökanden vill få etablera. Förenklat uttryckt 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 vi har redogjort för i avsnitt 2.1 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.

Nu är det emellertid så att det just uppställda kravet på att få ensam disponera en viss frekvens också måste innefatta ett ställningstagande till vad som i detta sammanhang avses med en frekvens. När det talas om att få vara ensam på en frekvens avses att med den utrustning som det är fråga om få disponera så stort frekvensutrymme att kommunikationen med vissa krav på kvalitet går att utföra. Den frekvens som avses när tilldelning sker är den s.k. bärvågsfrekvensen. För att det skall vara möjligt att kommunicera måste det finnas ett frekvensutrymme vid den ena sidan eller på båda sidor om bärvågen. Bärvågen och det intill denna liggande frekvensområdet som tilldelas en användare kallas för en kanal. Beroende på vilken sändningsteknik som används och storleken på den informationsmängd som skall överföras inom en given tidsram går det åt större eller mindre frekvensutrymme vid sidan av bärvågen. Om informationsöverföringen säkert skall lyckas måste radioanvändaren vara ensam på det frekvensutrymme som krävs för den aktuella användningen. Han måste med andra ord vara ostörd inom den tilldelade kanalen.

Detta inrymmer emellertid också en fråga om kvaliteten på överföringen. Om större frekvensbredd får tas i anspråk medger det i många fall att

en bättre teknisk kvalitet erhålls vid mottagningen. Omvänt kan det vara möjligt att genom att sänka kvalitetskraven bereda plats för ytterligare användare.

Sistnämnda förhållande skulle i och för sig kunna tas upp som ett fördelningsproblem inom ramen för det ovan angivna grundläggande ensamrättskravet. Det har också förekommit diskussioner om vad som är rimligt och behövligt för olika radioanvändningar med avseende på bandbredd. Sådana överväganden måste säkerligen också göras i framtiden. Emellertid kan det konstateras att frågor om bandbredd och till dessa frågor hänförliga kvalitetskrav många gånger är av så genuin teknisk karaktär att de knappast är ägnade att lösas i detalj genom lagstiftning av så övergripande karaktär som det är fråga om här. För den praktiska tillämpningen är de överenskommelser om tekniska förhållanden som träffas internationellt oftast avgörande. Med ledning av de bedömningar som görs i det sammanhanget, vilka blir ledande för den utrustning som förekommer på marknaden, synes frågor av denna art hittills kunnat få rimliga lösningar. I den mån det i framtiden skulle visa sig behov av ställningstaganden i specifika frågor av denna karaktär får det bli föremål för särskild lagstiftning. Vad gäller den reglering som vi föreslår utgår vi beträffande frågor om storleken på det upplåtta frekvensutrymmet från de tekniska överväganden som ligger till grund för dagens tillståndsgivning. Som framgår av våra fortsatta överväganden föreslår vi att ställningstaganden i bl.a. nu angivna avseenden görs utifrån en bedömning av att radiosändaren med avsedd mottagare är av sådan beskaffenhet i tekniskt hänseende att den uppfyller rimliga krav med avseende på en effektiv frekvensanvändning och möjlighet att verka i den miljö som den är avsedd för. Vi återkommer senare beträffande denna förutsättning för tillstånd.

Vi föreslår alltså att en förutsättning för att tillstånd till radioanvändning skall beviljas är att tillståndsgivande myndighet mot bakgrund om 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 anser vi oss i betydande utsträckning säkra att Sverige inte bryter de internationella åtaganden som följer av RR. För den reglering som finns i RR är 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 den svenska myndigheten. 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 frekvensförvaltningarna 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 dock 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 inte det finns någon pågående radioanvändning i utlandet i det frekvensområde som är föremål för en svensk ansökan kan den regel vi föreslår om skadlighetsprövning ändå komma att leda till att 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.

Radiosändare finns av olika slag. Vissa radiosändare är ytterst enkla att använda. För den som skall använda en sådan radiosändare krävs inte någon särskild kompetens. Denne förmodas kunna använda utrustningen utan någon särskild utbildning. Risken att vederbörande genom sin hantering av sändaren skall komma att störa andra radioanvändare är därvid inte särskilt stor. Detta beror i sin tur ofta på att utrustningen är inställd vid leverans att användas på bestämda frekvenser och det finns inte möjlighet att utan ingrepp i apparaten komma in på andras radionät.

Beträffande vissa slag av radioanvändning är det emellertid inte förutbestämt vilken frekvens eller vilka frekvenser sändning skall ske på. Apparaten är så utformad att det finns möjlighet att byta frekvens och kanske ändra sändarstyrka med enkla handgrepp. Detta ställer givetvis större krav på hanteringen av utrustningen. Sådan radioutrustning används bl.a. av radioamatörer.

Det krav på att användningen skall ske på sätt som inte medför risk för skadlig påverkan av 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 ställs på den personli-

ga kompetensen 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 personliga 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 huruvida den utrustning som sökanden önskar använda motsvarar 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. Vi har i avsnitt 8.3 föreslagit, i likhet med vad som gäller för närvarande, att tillståndskrav skall uppställas för rätt till innehav eller användning av radiosändare. Det är alltså radiosändare som tillståndskravet är inriktat på. Det kan synas följdriktigt att eventuella föreskrifter på 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. Vi kommer att kommentera detta förhållande närmare i ett senare avsnitt med våra överväganden angående behovet av åtgärder mot radiostörningar.

Det andra skälet för att det uppställs tekniska krav på radiomottagare har sin bakgrund i det förhållandet att mottagarens tekniska kvaliteter har betydelse för möjligheterna att bedriva en frekvens effektiv kommunikation. Det hjälper föga att ha en sändare som förmår att arbeta inom ett smalt band av frekvensutrymme om mottagaren inte har tillräcklig förmåga att filtrera bort radiovågor som kommer från sändare i närliggande kanaler. Har inte mottagaren denna förmåga måste ett bredare frekvensband hållas fritt från annan användning för att sändningen skall kunna tas emot utan störning. Om mottagarens kvalitet skall vara styrande skulle detta 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.

Våra överväganden leder oss alltså till att de tekniska krav som skall uppställas för att nå en frekvens effektiv 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 frekvens effektivt sätt. Krav enligt denna lagstiftning på en mottagare får 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.

Vi föreslår alltså inte införande av en möjlighet att ställa krav på mottagaren för sådan radioanvändning där de olika delarna av radioanläggningen finns hos olika innehavare och där sändarägaren inte har möjlighet till följd av ägande, ställning av operatör enligt avtal eller liknande anknytning att direkt påverka kvaliteten hos mottagaren.

Som vi berörde i samband med att den grundläggande förutsättningen angående frihet från skadlig påverkan i radioanvändningen kommenterades, innefattar den förutsättningen 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. Våra överväganden i denna del bygger på att de förutsättningar som bör gälla för användningen av olika radioanläggningar skall ha som utgångspunkt att nå största frekvens effektivitet.

Med frekvens effektiv utrustning avser vi radiosändare och radiomottagare som tillsammans 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 ge några exempel på 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 bärvågseffekt kan

godtas. Vidare kan ett moment i bedömningen vara att bestämma i vad mån utsändning på annan frekvens än den avsedda skall vara acceptabelt.

För mottagare bör det, med ovan 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 frekvens effektivitet 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. Framförallt 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 frekvens effektivitetssynpunkt bättre alternativet under en viss tid kan förväntas leda till avsevärt högre kostnader för radioanvändaren. För sådant fall kan det vara skäl att bestämma en tillståndstid som medger en kortare användning av den sämre utrustningen än vad som eljest 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 frekvens effektiv som möjligt skulle kunna leda till en betydande kapitalförstoring och därför inte kan upprätthållas.

En avvägning måste göras av de stundom motstående kraven på å ena sidan det övergripande intresset av frekvens effektivitet och å andra sidan kostnadseffektivitet hos användaren. Den avvägningen får ske utifrån de omständigheter vi belyst här. Vid sådana ställningstaganden måste hänsyn även tas till den knapphet på frekvensutrymme som råder i 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. Innehållet i tillståndsvillkoren skall beröras senare i våra överväganden. Det finns emellertid anledning att redan här påpeka att de tekniska krav som bör uppställas enligt vår uppfattning kan 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 YGL har vi 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. Vi 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.

De radioanvändningar som vi härvid närmast har i åtanke 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 hos den tekniska utvecklingen under de senaste årtiondena är det dessutom antagligt att det för framtiden kan komma nya användningar som på motsvarande sätt måste ha ett särskilt skydd för att vidaste möjliga yttrandefrihet skall kunna uppnås.

Det särskilda skydd som vi anser skall ges nyss angivna radioanvändningar bör åstadkommas genom en föreskrift att tillstånd inte får ges för användning av en radiosändare där det finns risk att den radioanvändningen kan hindra att radioanvändning som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen. Vi avser därmed 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 ifråga att använda dessa frekvensområden för andra radioanvändningar om inte detta

kan ske utan risk för att möjligheterna till rundradioverksamhet blir reducerade. Bedömningen av huruvida 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 vår 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.

Det särskilda skydd som vi anser skall ges rundradio m.fl. liknande tillämpningar behöver för övrigt inte leda till att det görs avkall på de strävanden om frekvenseffektivitet som eljest skall vara ledande. Det kan således finnas möjlighet att kombinera användningen av vissa frekvensområden för rundradio med annan verksamhet. Förutsättningen för detta är att tekniken är sådan att det inte innebär något ingrepp i möjligheterna att samtidigt bedriva radiosändning för rundradioverksamhet eller att den andra användningen sker under tid då radiosändaren inte används för rundradioutsändning. Exempel på det förstnämnda utgörs av den personsökningstjänst som bedrivs på rundradioband. Tidsdelning kan förekomma genom att under tid då rundradio inte sänds frekvensen utnyttjas för överföring av information till bestämda mottagargrupper. En sådan verksamhet torde för övrigt dessutom i sig utgöra verksamhet som har betydelse från yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter.

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 myndigheten 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. Denna planering bör, som tidigare redovisats (se avsnitt 8.4), utgå från den planering som gjorts inom det internationella samarbetet på radioområdet. Vid denna planering beaktas radiovågornas utbredningsegenskaper i skilda frekvensområden. Skillnaderna i egenskaper gör att lämpligheten för olika användningssätt varierar med hänsyn till vilken frekvens det rör sig om. Det är också ett faktum att trängseln i etern gör att vissa frekvensområden

i praktiken kan vara mycket svåra att använda om någon högre kvalitet i överföringen skall kunna påräknas.

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 vi tidigare har framhållit 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 uppnås dessutom möjligheter att fylla ianspråkta band innan nya band börjar användas. Detta leder givetvis till att effektiviteten i frekvensanvändningen ökar.

Våra överväganden tidigare ledde fram till att vi ansåg det vara lämpligast att den utarbetade frekvensplaneringen inte i sig skulle ha verkan för tillståndsgivningen såsom bindande föreskrifter för enskilda och myndigheter. För att radiofrekvenserna skall kunna användas så effektivt som möjligt måste det dock finnas möjlighet att vid tillståndsprövningen inte endast beakta den radioanvändning som sker just för närvarande. Även om det innebär att ett visst mått av osäkerhet beträffande utfallet av tillståndsprövningen införs, måste det behov av ytterligare frekvensutrymme som kan finnas för befintliga radioanvändningar beaktas. Vidare måste framförhållningen också syfta till att en viss beredskap finns för att det skall vara möjligt att införa nya radioanvändningar. Vi anser därför att tillståndsprövningen skall ske med beaktande av att frekvensutrymme som behövs för att det skall vara möjligt att upprätthålla en rimlig beredskap i dessa hänseenden inte skall tas i anspråk för andra användningar.

Vad gäller behovet av att hålla på 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 t.ex. röra 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 frekvens effektivitetsaspekter. Sistnämnda synsätt torde vara tillämpligt på exempelvis mobiltelefonnäten. Det kan knappast komma i fråga att flytta dessa nät. Här bör i stället en viss beredskap hållas för utbyggnad.

Givetvis finns det en gräns för hur mycket utrymme som bör kunna hållas i beredskap. Det är dock enligt vår uppfattning inte möjligt och 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 tidigare framhållits är vi till följd av Sveriges geografiska läge i stor utsträckning bundna av 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 inte vi 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.

Vi 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 våra förslag här inte skall prövas mot andra normer än de som vi lägger fast 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 och för CEPT läggs fast vilka radioanvändningar som skall få utrymme i frekvensspektrum. I dessa internationella fora bestäms dels tekniska specifikationer, dels det frekvensområde inom vilket användningen skall förekomma. Detta är ofta en förutsättning för att det skall vara möjligt att få till stånd en tillräckligt stor tillverkningsvolym och därmed en sådan prisbildning att radioanvändningen i fråga blir kommersiellt gångbar.

Besluten om nya radiotillämpningar som tas inom ramen för det internationella samarbetet blir i praktiken i mycket betydande grad styrande för de krav på frekvensutrymme som kommer att ställas i Sverige från de 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 vid den världsradiokonferens, WARC, (World Administrative Radio Conference) som hålls i februari 1992 troligtvis kommer att fattas beslut om fler nya radioanvändningar som är avsedda att arbeta inom frekvensområden mellan 1 och 3 GHz. Det gäller bl.a. ljudradiosändning via satellit, utökningar av band för mobila tjänster (även via satellit), särskilda band för flygtelefon och för ett globalt mobiltelefonsystem. WARC -92 skall även besluta om frekvensband för högupplösningstelevision (HDTV, High Definition TV) i 20 GHz-området.

Även inom EG har vissa beslut tagits om nya radioanvändningar. Det gäller exempelvis införandet av ett all-europeiskt personsökningssystem, ERMES, (European Radio Messaging System), där rådet i direktiv den 9 oktober 1990 (90/544/EEG) föreskriver att medlemsstaterna skall upplåta vissa uttryckligen angivna frekvenser för användning för personsökningssystemet. Det föreskrivs vidare att systemet skall utformas efter en gemensam specifikation.

Oavsett vilket formellt förhållande som Sverige väljer att ha till överenskommelserna inom ITU och CEPT och till EG kommer vi redan

på det sätt som ovan beskrivits att bli påverkade 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 vi anser skall 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 för 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 huruvida det finns anledning att även fortsättningsvis hålla på frekvenserna.

Vi inser 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 underlag 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 ett aktivt deltagande 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 vi 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 eljest 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 också operativa uppgifter i fred för bevakning och liknande verksamhet. I förhållande till annan radioanvändning måste därför försvaret, enligt vår uppfattning, ha en prioriterad ställning. I likhet med vad som sker för närvarande, måste det vid tillståndsprövning av annan radioverksamhet ses till att försvarets frekvensbehov blir beaktade och att tillståndsgivningen för civila användningar inte kommer 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 dock vara svårt att i alla fall fastställa vilka frekvensområden som bör förbehållas försvaret. Svårigheterna är dels beroende 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 innebärande att vissa frekvensband förbehölls 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 rättssäkerhetssynpunkter 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 följderna 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 vi tidigare framhållit, 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 i en sådan ordning.

Med hänvisning till det anförda finner vi 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 hörande av försvaret fastställa omfattningen av försvarets behov. Det system som för närvarande tillämpas med en relativt detaljerad överenskommelse om användningen av de olika frekvensbanden kan, som ovan påpekats, vara en lämplig form för att tillståndsmyndigheten skall erhålla ett tillräckligt underlag för sina bedömningar. Givetvis måste samrådet mellan tillståndsmyndigheten och försvaret ske i det närmaste kontinuerligt så att alla möjligheter att nå en

så 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 8 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 att 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 spörsmål 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 gemensam underlag för tillståndsgivningen på radioområdet oavsett vilket slag av radioverksamhet det rör sig om. Det är mot denna bakgrund man bör se vår genomgående betoning 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. Vårt förslag till prövningsgrunder ovan medger också att sådana möjligheter prövas vid tillståndsgivningen. Detta får då närmast ske inom ramen för vilka krav som bör ställas på radiosändarens (och i viss utsträckning mottagarens) tekniska beskaffenhet. Det finns dock anledning att i detta sammanhang peka på nödvändigheten av lång framförhållning vid teknikskifte samt det internationella samarbetets betydelse i praktiken 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 (se vidare om denna fråga avsnitt 2.3).

För vissa slag av radioanvändningar är de grunder för tillståndsprovning som redovisats här tillräckliga för att de krav på provningen 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 vår mening gälla för majoriteten av radioanvändningar.

Det finns dock radioanvändningar, där det inte räcker med att göra en provning utifrån de mera tekniskt betingade utgångspunkter som vi haft till bakgrund när vi utformat vårt förslag till prövningsgrunder enligt vad som ovan redovisats. Redan nu finns det beträffande vissa sådana radioanvändningar särskild lagstiftning.

Det gäller sådan verksamhet som består i utsändning av radioprogram i rundradiosändning. Rundradioverksamheten i Sverige bedrivs i huvudsak inom ramen för Sveriges Radio. Annan rundradioverksamhet förekommer i form av närradio och radiotidningar. Sveriges Radios dotterbolag, bl.a. Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB svarar för sändningarnas innehåll, medan verksamheten med utsändning av de program som framställts bedrivs av televerket. Det är också televerket som ombesörjer utsändning av närradio och av radiotidningar. Radiotidningar sänds under natten på de frekvenser som dagtid används för utsändning av ljudradio (Sveriges Radio P 1).

För programverksamheten gäller att tillstånd måste vara meddelat, för Sveriges Radio av regeringen enligt 5 § radiolagen (1966:705), för sändningsberättigade sammanslutningar av närradionämnden 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.

Det finns dessutom anledning förmoda att vissa andra verksamheter som helt eller delvis baseras på användning av radio kan komma ett få en särskild tillståndsreglering inom en inte särskilt avlägsen framtid. Det sagda gäller närmast verksamheter inom telekommunikationsområdet.

I propositionen om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, TU 28, rskr. 369) tas frågan om en ändrad associationsform för televerket upp. Det av riksdagen antagna förslaget innebär att en ändring skall ske den

1 juli 1992. I samband med diskussionen om en ändrad associationsform framhålls att det bör tas fram en lag som ger utgångspunkten för den nödvändiga regleringen på telekommunikationsområdet (anf. prop. s. 149). Efter förslag från chefen för kommunikationsdepartementet har regeringen i beslut den 2 maj 1991 bemyndigat denne att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs inom telekommunikationsområdet (telelagsutredningen). I direktiven för utredaren (dir 1991:34) anförs, att det finns skäl som talar för att ett nytt regelsystem bör innefatta krav på tillstånd för den som skall bedriva kommersiell televerksamhet. "I lag kan då anges de allmänna förutsättningarna för beviljande av tillstånd, giltighetstid för tillstånd och förutsättningarna för återkallelse av tillstånd."

Med hänvisning till innehållet i telelagsutredningens uppdrag kan det förmodas att det i framtiden kommer att krävas särskilt tillstånd till kommersiell televerksamhet.

Som ovan nämnts är det televerket som för närvarande ombesörjer sändningsverksamheten för rundradiosändningar. Under sommaren 1991 har regeringen beslutat om direktiv för en särskild utredare som skall utarbeta förslag till nytt huvudmannaskap för verksamheten med programinsamling och programutsändning för Sveriges Radio och det nya reklam-TV-företaget (dir 1991:66). Utgångspunkten för utredarens arbete skall vara att verksamheten bör drivas av staten i ett aktieföretag eller en organisation med annan lämplig associationsform, fristående från televerket.

Det är också televerket som disponerar den infrastruktur i form av teleledning, televäxlar, radioutrustning, osv. som behövs för det allmänna telenätet. Alternativ till det av televerket förvaldade statliga nätet finns redan vad gäller såväl internationell som nationell långdistanstrafik. Det finns även konkurrens på mobiltelefonområdet genom att det förutom televerkets system också finns privata sådana.

Tendensen inom telekommunikationsområdet är att det kommer att finnas flera operatörer som bedriver konkurrerande verksamheter. Dessa operatörer kommer naturligtvis att efterfråga radiofrekvenser för att kunna tillhandahålla olika teletjänster.

Även för utsändning av rundradioprogram är det tänkbart att utvecklingen kommer att medföra att marknaden öppnas för privata verksamheter. En sådan utveckling skulle öppna för konkurrens för tillhandahållande av tjänster avseende den tekniska delen av sändningsverksamheten. Ett förslag i den riktningen har framförts av utredningen om vissa frågor om närradio i betänkandet Lokalt ledd närradio (SOU 1990:70). Utredningens förslag innebär att televerkets ensamrätt på närradiosändare skall avvecklas och att det skall bli möjligt för privata sändareägare att få tillstånd om ombesörja närradioutsändningar.

Frågor om tillstånd till att bedriva rundradioverksamhet och att bedriva telekommunikationsverksamhet kan således antas komma att prövas också utifrån synpunkter som inte hänförs till de frågor som vi behandlar inom ramen för detta utredningsuppdrag. Samtidigt förhåller det sig så att frågor om rundradioverksamhet och televerksamhet redan hanteras respektive

kommer att hanteras i särskild ordning. Vår uppgift blir då att se till att de särskilda regleringar som finns och som kan förväntas för dessa verksamheter samordnas med de regler vi föreslår för tillståndsprövningen vad gäller tillgången till radiofrekvenser.

Vi 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. Den föreslagna regeln innebär inte att det måste vara den som söker tillstånd till att inneha och använda radiosändare som själv skall ha medgivandet enligt den särskilda lagstiftningen. För att anknyta till närradioutredningens förslag kan det mycket väl tänkas att det är en i förhållande till de sändningsberättigade sammanslutningarna helt fristående person 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 samt att det föreligger ett avtal om att sökanden skall tillhandahålla sändartjänsten.

Det finns anledning att påpeka att det framtida systemet med kanske flera tillståndsmyndigheter naturligtvis ställer krav på att myndigheterna är uppmärksamma på varandras respektive verksamhetsområden. Det kan således förutsättas att det undersöks huruvida, utifrån den bedömning som skall göras med ledning av de ovan angivna grunderna för tillståndsgivning och frekvenstilldelning, det finns utsikter att kunna bifalla en ansökan om radioanvändning innan ståndpunkt tas i tillståndsärenden beträffande exempelvis rundradioprogramverksamhet. En öppen dialog mellan myndigheterna och sökanden kan antas vara behövlig i många fall för att det skall bli möjligt att nå en tillfredsställande lösning.

Tillkommande förutsättningar för radioanvändning

Avsikten med de ovan redovisade bedömningsgrunderna är att dessa, tillsammans med den kunskap om radioteknik och radioanvändning som skall finnas hos tillståndsmyndigheten, skall utgöra ett i princip heltäckande underlag för prövningen av tillståndsansökningar.

Det sagda innebär dock inte att vi vill utesluta att det för särskilda radioanvändningssätt 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 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. Vi föreställer oss att detta möjligen kan komma att anses behövligt 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. Vi berör detta spörsmål i anslutning till att vi i följande avsnitt överväger behovet av särskilda regler för tillståndsgivning när 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.

Om det skulle komma att lagstiftas beträffande särskilda radioanvändningar, anvisning av särskilt angivna frekvensområden, etc. måste givetvis dessa föreskrifter beaktas av tillståndsmyndigheten. Detta följer av att tillståndsgivningen inte får stå i strid med annan lagstiftning. Vi har inte ansett det behövt att i den lag vi föreslår göra en särskild anmärkning om detta. För övrigt är det ju så att någon lagstiftning med det angivna innehållet inte existerar för närvarande. Vi har inte heller underlag för att lägga något förslag i den delen.

8.5.4 Tillståndsprövning vid införande av nya radioanvändningar

Våra överväganden i föregående avsnitt 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. Våra förslag i den delen syftar till att prövningen skall ske med utgångspunkt i att användningen av frekvenser skall ske på ett så effektivt sätt som möjligt. Vi har därigenom som ett gemensamt samhälleligt intresse framhållit vikten av att vi 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 vi har berört i våra överväganden ovan 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 frekvensutrymme. 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 teletjänster (prop. 1987/88:118 s. 16, TU 28, rskr. 402). Intresset av att konkurrens råder beträffande tillhandahållandet av den tjänst som är i fråga talar för att det bör finnas mer än en operatör, även om detta leder till att effektiviteten i frekvensutnyttjandet totalt sett går ner. Det gäller då att hitta en rimlig avvägning mellan dessa båda, ibland svärförenliga, 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 har således övervägts att tilldela frekvensutrymme åt självständiga frekvensplaneringsorganisationer bl.a. på grundval av något slag av anbudsförfarande (Deregulation of the Radio Spectrum in the UK, CSP International, Department of Trade and Industry, Radiocommunications Division, 1987). Dessa tankar har dock ännu inte omsatts i praktiska åtgärder och såvitt känt föreligger för närvarande inga planer på att införa regler med sådant innehåll. Däremot 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 ifrågakvarande 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 avvisningarna med tillståndsgivning på grundval av offentlig utfrågning och efter lottdragningsförfarande 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 spekulation 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 eljest.

Då nya radiotjänster skall introduceras i framtiden, kan det också i Sverige komma att uppstå situationer då en prövning av varje ansökan för sig efter hand som de inkommer 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 vi 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 på området för kommersiell televerksamhet. Särskilt beträffande den förra, men antagligen också i fråga om den senare, kan frågor uppkomma om andra tillstånd än frekvenstillstånd, vilket kan i sig anses kräva ett särskilt förfarande (jfr. förfarandet vid bestämmandet av programföretag för den nya marksända TV-kanalen).

Ett särskilt förfarande kan emellertid också vara lämpligt vid introduktion av innovationer inom ramen för befintliga radioanvändningar. En situation där det kan tänkas komma i fråga med ett särskilt förfarande är den då det har ansetts vara befogat med att förbehålla visst frekvensutrymme för 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 är detta en omständighet som enligt vår mening pekar på att det kan vara 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 vi tidigare redovisat, där i princip den som först söker har företräde till det frekvensutrymme som behövs för den ifrågavarande användningen.

Redan inom ramen för de bedömningsgrunder som vi föreslår bör det vara möjligt för myndigheten att tillämpa ett förfarande med inbjudan till ansökan avseende en bestämd radiotjänst. Som vi tidigare påpekat kan det också finnas anledning att överväga huruvida 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 våra överväganden av den nu rådande situationen har vi inte funnit behov föreligga för denna utredning att föreslå en sådan lagstiftning för någon speciell radioanvändning. Som vi tidigare antytt kan dock utvecklingen inom radioområdet snart nog kunna 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 initiering av lagstiftning. Som vi anmärkt ovan kan det emellertid också tänkas att för särskilda fall ett speciellt förfarande kan åstadkommas redan inom ramen för de handlingsmöjligheter som den lagstiftning vi föreslår ger.

Av våra nyss redovisade överväganden följer att det är av utomordentlig betydelse att det inom myndigheten 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 el.dyl. söka belysa fördelningsproblematiken utifrån ett något bredare perspektiv än det uttalat tekniska.

8.6 Närmare överväganden om tillståndsbeslutets innehåll

Tillståndsbeslutet 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 den ifrågasvarande radioanvändningen. I den mån det är behövligt skall som villkor för tillståndet också regleras radiosändarens tekniska beskaffenhet, antennplats, trafikområde och övriga förhållanden som kan vara av betydelse för att nå ett effektivt frekvensutnyttjande.

Vi har 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 huruvida tillstånd skall

meddelas eller inte. Även de villkor under vilka tillståndshavaren får använda radiosändaren måste kunna fastställas med ledning av den föreslagna lagregleringen.

Som har framgått av vår redovisning i föregående avsnitt 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. Beroende på vilket slag av radioanvändning som det gäller kan kraven på detaljupplysningar givetvis variera. Det är inte att räkna med att en ansökan om ett rent generellt tillstånd till att använda radiosändare kan bifallas. I själva verket måste en ansökan alltid göras med vissa utgångspunkter. Det kan gälla beskaffenheten av den radioanläggning som skall användas, det sakliga användningsområdet, det geografiska användningsområdet m.m.

Prövningen av varje ansökan skall enligt vårt förslag ske med tillämpning av de bedömningsgrunder som vi redovisat ovan. Dessa bestämmelser skall alltså ligga till grund för avgöranden huruvida tillstånd skall meddelas. Förutom denna funktion är bestämmelserna om tillståndsprövningen emellertid också avsedda att innefatta utgångspunkter för bestämmandet av de villkor under vilka tillståndshavaren skall få bedriva sin radioanvändning.

För att det inte skall finnas utrymme för någon tveksamhet härvidlag bör det av lagen framgå att uppfyllandet av de förutsättningar som legat till grund för tillståndsbeslutet givetvis måste gälla vid utövandet av den radioverksamhet som avses med tillståndet. I den mån en förutsättning har angivits i tillståndsansökan och således direkt varit föremål för överväganden vid prövningen kan någon tveksamhet knappast uppkomma. Tillståndsbeslutet får närmast uppfattas som en bekräftelse på att dessa förutsättningar i tillämpliga delar skall gälla vid radioanvändningen.

Det kan dock 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 iaktas 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.

Vi 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 ovan framhållits skall tillståndsbeslutet utgå 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.

Vi tänker här t.ex. på fall där flera radiosändarinnehavare kan tänkas tillhandahålla sändartjänster åt innehavare av tillstånd för programverksamhet på rundradioområdet. Som nämnts tidigare kan en sådan utveckling möjligen förutses på närradioområdet (se avsnitt 8.5.3). För att inte ett upphört tillstånd till programverksamhet skall lägga hinder för att en ny programtillståndshavare skall 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 programutgivare. Detta kan även vara behövligt för andra slag av användningar då tillståndet är meddelat för tillgodoseende av en bestämd verksamhet. Skulle denna verksamhet upphöra eller drivas vidare under förändrade villkor kan detta tänkas påverka frågan huruvida tillståndet till radioanvändningen skall fortfa. I den mån förhållanden av sådan art kan tänkas påverka radioanvändningen bör detta därför framgå av tillståndsbeslutet.

I övrigt bör det av tillståndsbeslutet givetvis framgå vilket frekvensutrymme som tilldelas för den ifrågavarande radioanvändningen. 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 är beroende på vilket slag av 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 övervägandena om vilka krav som den ifrågavarande radioanläggningen skall uppfylla bl.a. med avseende på 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 huruvida den anläggning som sökanden önskar använda uppfyller de krav som enligt vad som ovan redovisats (avsnitt 8.5.3) utgör

en förutsättning för att tillstånd skall kunna meddelas. Ställningstagandet bör visa sig i form av villkor om sändarens tekniska beskaffenhet.

Som tidigare nämnts kan det för sådana slag av radioanvändning som är ofta förekommande finnas anledning för myndigheten 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 inte någon anledning att ändra det förfarandet (se närmare avsnitt 4.3). 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 RF 8:13.

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 ifrågavarande apparaten 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 överensstämelsen 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 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 vi redovisat, bör enligt vår uppfattning den standarden kunna användas för bestämning av tekniska krav på radioanläggningen.

I detta sammanhang finns det skäl att erinra om våra överväganden (avsnitt 8.5.3) angående tekniskt betingade krav inte bara på radiosändaren som sådan, utan även på den mottagare som är avsedd att verka i ett radionät tillsammans med den ifrågavarande 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 eljest 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 uppfångas 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. Som vi nämnde i genomgången av radiotekniken (avsnitt 2.1.4) kan antennen utformas så att strålningen förstärks i vissa riktningar medan den blir svagare åt andra håll. I den mån egenskaperna hos antennen har betydelse för möjligheterna att uppnå en frekvenseffektiv radioanvändning eller eljest kan vara av betydelse exempelvis för riskerna för skadlig påverkan på andra radioanvändningar bör tillståndsvillkoren också avse antennens tekniska beskaffenhet.

Som vi beskrivit i avsnittet om radiotekniken är radiovågornas utbredningsegenskaper beroende av den våglängd det gäller. På vissa våglängder kan radiovågorna reflekteras åter mot jorden av atmosfäriska skikt och kan på detta sätt nå utbredning över stora delar av jorden. Andra slag av radiovågor når i princip inte längre än till horisonten, varefter de försvinner ut i rymden och inte längre är möjliga att uppfånga på jorden. Vissa andra radiovågor åter har den egenskapen att de dämpas i betydande utsträckning redan av atmosfären nära jordytan och av olika föremål. Räckvidden vid också relativt höga sändareffekter blir på dessa våglängder ganska kort.

Kunskaper om radiovågornas utbredningsegenskaper utgör en förutsättning för att det skall vara möjligt att på ett effektivt sätt kunna utnyttja olika radiofrekvenser. Frekvenser inom sådana våglängdsområden, där radiovågorna inte når längre än till horisonten, är väl ägnade för kommunikation på avstånd upp till några mil, medan radiovågor på kortvågsbandet kan utnyttjas för mycket långväga kommunikation. Av betydelse i detta sammanhang är också sändarstyrkan. För radiofrekvenser inom exempelvis VHF-bandet (30 - 300 MHz) är utbredningsegenskaperna sådana att kommunikationen inte kan förväntas gå att upprätthålla mycket längre än till strax bortom den synliga horisonten. Detta förhållande gör att det blir möjligt att återanvända en frekvens inom detta band för ett nytt radionät inom ett annat geografiskt område. Samma frekvens kan således utnyttjas för skilda nät under förutsättning av att radiosändarna i de olika näten befinner sig på sådant avstånd från varandra att radiostrålningen inte når in i det andra nätets mottagningsområde. Den nuvarande användningen av stora delar av frekvensspektrum bygger på denna teknik att återanvända frekvenser. Ibland kombineras sådant utnyttjande av radiovågornas utbredningsegenskaper med att sändarstyrkan hålls begränsad med avsikten att radiovågorna skall nå än kortare sträcka och frekvenserna därigenom skall kunna återanvändas på kortare avstånd.

Mot bakgrund av ovan berörda förhållanden är det av 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 sändaran-

tennen 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 ovan har också sändarstyrkan betydelse för hur långt en radiosändning kommer att nå. Bland villkoren skall därför också denna tas upp.

När det gäller att bestämma villkorens närmare innehåll får bedömningsgrunderna för tillståndsprövningen vara styrande. Dessa kan därmed bilda grund också för utformningen av tillståndsvillkoren i förevarande avseende. 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, framförallt 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 vår uppfattning måste kravet på effektiv radioanvändning innefatta en möjlighet att även för framtiden ha en ordning där villkor om att en upplåten frekvens delas med andra användare uppställs.

Mot denna bakgrund bör tillståndsbeslutet också kunna innehålla villkor mera av administrativ än uttalat teknisk karaktär i syfte att det skall bli möjligt för envar som har tilldelats en frekvens att i praktiken kunna utnyttja den i rimlig omfattning.

8.7 Tillståndstid samt ändring och återkallelse av tillstånd

Vi föreslår att 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. Därvid skall dessutom beaktas 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 tillståndet 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, 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 återkallelse av tillstånd eller villkorsförändring till följd av ändringar i radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen i utlandet på grund av internationella överenskommelser.

8.7.1 Inledning

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.

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 han, sedan han erhållit det begärda tillståndet, får ett visst skydd mot att tillståndet utan hans förskyllan upphör eller förändras vad gäller villkoren för radioanvändningen.

Tillståndshavarens intresse av att få använda sin radioanläggning utan att villkoren för detta 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 beträffande de användningssätt som förekommit tidigare görs förbättringar. Inte sällan står pågående radioanvändning hindrande för nya radioanvändningar och för introduktion 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 privatekonomiskt respektive företagsekonomiskt 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. Därför har det knappast förekommit några snabba förändringar av större betydelse i frekvensanvändningen till följd härav. De större förändringar som trots allt har förekommit har ofta skett på flera års sikt och efter ett omfattande internationellt förhandlingsarbete.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att det synes finnas en viss 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 yppas möjligheter att förbättra radioutnyttjandet behöver sådana förbättringar inte alltid anses så betydande att de uppväger den ekonomiska uppoffring som ianspråktagandet av den nya tekniken med därav följande effekter på den pågående radioanvändningen skulle komma att innebära.

Det gäller att finna en lämplig avvägning mellan de motstående intressen som berörts ovan. Bestämningen av vilka regler som skall gälla för tillståndets utsträckning i tiden är då av betydelse. I detta sammanhang finns det också anledning att överväga vilka regler som bör gälla för återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor under löpande tillståndstid.

Vi har i samband med att vi redovisat våra överväganden om grunderna för tillståndsprövningen redan kommit in på dessa frågor, bl.a. i samband med diskussionen om den beredskap i frekvenshänseende som bör hållas för utveckling av nya och befintliga radioanvändningar (avsnitt 8.5.3). Som där påpekades är det också av betydelse för om tillstånd skall kunna meddelas vilken tillståndstid som skall gälla för den ifrågavarande radioanvändningen.

8.7.2 Bakgrund till gällande ordning

Enligt radiolagen (1966:705) skall tillstånd meddelas för viss tid. Detta stämmer överens med vad som också gällde i tidigare lagstiftning. I utredningsförslaget med förslag till radiolag (SOU 1965:46) togs en sådan regel inte upp. Utredningsmannen anförde till utvecklande av sitt förslag att slopa denna regel följande: "Med hänsyn till det stora antalet tillstånd som utfärdas torde det innebära en administrativ lättnad att inte obligatoriskt kräva en omprövning av alla tillstånd efter ett visst antal år, även där något rimligt skäl för omprövning inte föreligger. Det torde i flertalet fall

vara tillräckligt med att tillstånden meddelas tills vidare och att de därför kan omprövas när skäl föreligger."

Föredragande departementschefen förklarade sig inte dela utredningsmannens uppfattning att det skulle innebära någon större administrativ lättnad om tillstånd meddelades tills vidare. Han ansåg att en sådan ordning skulle ställa stora krav på utformningen av villkoren för innehav och användning av radiosändare. Departementschefen påpekade, att de tekniska förutsättningar som förelåg när ett tillstånd meddelades exempelvis kunde förändras så att de föreskrivna villkoren inte längre var tillräckliga. Han anförde vidare: "Om tillståndet meddelades tills vidare, skulle det i en sådan situation kunna återkallas för den händelse tillståndshavaren inte ville gå med på de nya villkor som ansågs nödvändiga. Ett sådant förfarande skulle många gånger kunna te sig stötande för den enskilde. Det kan därför förmodas att tillståndsmyndigheten ofta skulle välja att söka utforma villkoren från början så att de skulle kunna täcka tänkbara framtida förändringar i förutsättningarna för tillståndet. De administrativa lättnaderna med en tillståndsgivning tills vidare skulle därmed kunna förbytas i sin motsats."

Den nuvarande ordningen med en föreskrift i lag 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 generellt tillstånd där giltighetstiden antingen inte är angiven (se t.ex. Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i typgodkända sladdlösa telefoner, TFS B:99M) eller är bestämd till en längre tid (se t.ex. Televerkets föreskrift om generellt tillstånd för vissa radiosändare i lågeffektsradaranläggningar, TVTFS 1990:106).

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 att göra förändringar av 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 innan genomförandet måste ske.

Förhållandet att förändringar i radioanvändningen på grund av ändrad användning av frekvensband, flyttning av tillståndshavare eller liknande omständigheter måste tillgripas relativt sällan och 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 tillståndsförlängning skulle ställa krav på ekonomisk eller annan kompensation. Det kan antas att möjligheten att vägra förlängning i många fall har uppfattats som mer eller mindre omöjlig att upprätthålla i praktiken. I vart fall får den praxis som utvecklats anses tyda på att mera betydande förändringar eller upphörande av tillstånd bör ske först sedan tillståndshavaren under en rimlig tidrymd fått möjlighet att anpassa sig till förändringen.

8.7.3 Överväganden

Tillståndstid

Vi föreslår 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 fastslå att det för varje tillstånd skall finnas bestämt den tid under vilken det skall gälla.

Det bör ankomma på 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 alla slag av radioanvändning. Tvärtom anser vi att det i framtiden bör göras en ingående prövning av tillståndstidens längd i samband med prövningen av 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.

Våra överväganden av frågan om tillståndstidens bestämning grundas på den uppfattningen att tillståndshavaren skall 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 sådana omständigheter som vi redovisar nedan föranleder att tillståndet bör återkallas eller förändras med avseende på villkoren skall hans radioanvändning kunna påverkas av åtgärder av tillståndsmyndigheten. 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 bestämmandet av tillståndstidens längd är naturligtvis sökandens önskemål det 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 vi har anfört ovan skall tillståndstiden bestämmas i första hand utifrån de tidigare redovisade bedömningsgrunderna för tillståndsgivningen (avsnitt 8.5). 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 vår 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 för sådant fall givetvis vara av sådan längd att någon risk för att hinder i utnyttjandet av frekvensen för sådan radioanvändning som är särskilt viktig för den fria åsiktsbildningen inte uppstår.

Vid bedömningen bör också beaktas om radioanvändningen bygger på att det finns ett särskilt tillstånd enligt annan lagstiftning. I det fall det andra tillståndet är tidsbegränsat kan det således 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, antas komma att ske inom fem till tio år efter en tidigare generation (Stortingsmelding nr. 49 for 1989-90 s. 4)

Det kan dock finnas omständigheter som talar för att tillståndstiden sätts längre än vad som borde bli fallet om den förväntade tekniska utvecklingen ensamt blev styrande. Som inledningsvis konstaterades 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 (anf. St. Meld. s. 4). 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 sätts därefter.

Förlängning

Den inriktning som våra förslag har beträffande tiden för tillstånd och bestämningen av denna leder oss till att någon i lag reglerad rätt till förlängning av tillstånd till användning av radio inte bör finnas. Motivet för detta 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 finns det anledning att anta att det i många fall kan meddelas ett nytt tillstånd. Ofta kan det nya tillståndet ha samma innehåll som det gamla men stundom kan det krävas att det nya tillståndet får ett annat innehåll vad gäller tillståndsvillkoren. Däremot bör det inträffa mera sällan att det inte skall bli möjligt att ge tillstånd överhuvudtaget. 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.

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 myndigheten. 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 förhållandet att tillståndet 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. Som vi senare skall beröra bör uttag av avgift skötas oberoende av tillståndsprövningsfrågorna.

Återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor

Den uppbyggnad av reglerna för bestämmande av tillståndstid och den inriktning av innebörden av en bestämd tillståndstid med ett starkt skydd för den enskilde som vi föreslår kommer enligt vår bedömning att leda till att frågor om återkallelse av tillstånd respektive 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 denna rätt under hela tillståndstiden. Även om den enskilde enligt vår uppfattning således bör vara skyddad mot ingrepp i tillståndet får det anses vara i överensstämmelse med rättsordningen i stort att det skall kunna förekomma ingrepp i vissa fall. Det kan härvidlag för en jämförelse hänvisas till t.ex. reglerna i 23-34 §§ miljöskyddslagen (1969:387) och 18 § fjärde stycket naturvårdslagen (1964:822).

Eftersom det för den enskilde ofta kan vara lika ingripande att förlora sitt tillstånd som att drabbas av att tillståndsvillkoren förändras behandlas båda fallen i ett sammanhang.

Även om den enskilde skall vara tillförsäkrad ett gott skydd för att tillstånd och tillståndsvillkor inte rubbas under tillståndstiden kan det alltså inte undvikas att vissa omständigheter trots allt bör kunna föranleda att ingrepp får ske. Vilka omständigheter det härvidlag skall vara fråga om skall framgå av lagen.

Omständigheter som kan föranleda ingrepp i ett tillstånd under löpande tillståndstid kan enligt vårt förslag vara av i huvudsak två slag: sådana som är hänförliga till tillståndshavaren själv eller till något för vilket han får anses svara och sådana som avser förhållanden utanför tillståndshavarens inflytande.

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 uppsättning av antennen på en annan plats än som bestämts. Alla dessa förfaranden har den verkan att risken för att andra radioanvändare blir skadligt påverkade ökar. Om inte det felaktiga beteendet eller handhavandet kan anses vara av mindre betydelse i detta hänseende bör det kunna föranleda att tillståndet återkallas. Om förutsättningar finns för att meddela nytt tillstånd med tillståndsvillkor som efter vad som i efterhand konstaterats bättre passar den ifrågavarande radioanvändningen bör hinder mot detta givetvis inte anses finnas.

En annan omständighet som är hänförlig till tillståndshavaren eller hans intressesfär bör vara om 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. Detta ligger i vår allmänna inriktning på ett så effektivt frekvensutnyttjande som möjligt. Det behöver inte stå i motsats till att det i vissa fall kan finnas skäl att vid tillståndsprövningen hålla vissa frekvenser i beredskap för utveckling av nya och befintliga radioanvändningar. I sistnämnda fall tillkommer prövningen nämligen myndigheten som därvid kan göra en bedömning av frekvenssituationen i stort utan sidoblickar på det ekonomiska värdet i rätten att disponera ett frekvensutrymme.

Det bör även vara ett skäl för återkallelse om det visar sig att radiosändaren visserligen använts men inte i den utsträckning som har förutsatts vid tillståndsgivningen. Det som här ligger närmast som exempel är om 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 vi 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 på den sålunda konstaterade verkligheten grundad 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 om bakgrunden till förhållandet 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. Vi har tidigare berört att detta kan tänkas förekomma framledes på rundradioområdet och även på området för kommersiell televerksamhet. Om det exempelvis beträffande rundradioverksamhet visar sig att tillståndet för programverksamheten av någon anledning har upphört bör detta ha den effekten att tillståndet enligt den lag vi föreslår också bör 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. Det bör också tas hänsyn till de förhållanden som har föranlett att den ifrågavarande situationen har uppstått. Återkallelse på denna grund bör inte heller beslutas om förhållandena har rättats till eller om det finns anledning att anta att det 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.

En ytterligare omständighet som också faller tillbaka på tillståndshavarens eget handlande och som skall kunna föranleda att ingrepp görs i ett tillstånd är den att tillståndshavaren har erhållit tillståndet på grundval av uppgifter som vid tidpunkten för ansökningen objektivt sett varit felaktiga. I den mån dessa uppgifter har påverkat tillståndsprövningen bör detta kunna föranleda att tillståndet antingen återkallas eller att tillståndsvillkoren förändras så att de kommer att stämma med vad som skulle ha beslutats om uppgifterna varit riktiga vid prövningen.

Vi övergår här efter 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 användningssätt har

kunnat introduceras på marknaden och 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. Vi har därför som en särskild förutsättning för tillståndsgivning tagit upp att sökandens radioanvändning inte får hindra att rimlig beredskap upprätthålls för utveckling av nya och befintliga radioanvändningar (se avsnitt 8.5.3). En avvägning mot detta intresse aktualiseras också vid bestämmandet av tillståndstidens längd.

Det kan dock inte uteslutas att den radiotekniska utvecklingen beträffande någon enstaka radiotjänst skulle komma att gå snabbare än vad som förutsatts vid tillståndsgivningen. Trots de kunskapskrav som bör ställas på tillståndsmyndigheten kan det inte uteslutas att förändringar inom radiotekniken sker utan att detta vid tillståndsprövningen av en ansökan var förutsett. Som huvudregel bör enligt vår mening i så fall gälla att bristande kompetens hos myndigheten i detta avseende inte skall gå ut över tillståndshavaren. Trots att det efter hand visar sig att tillståndshavarens användning inte skulle ha meddelats eller meddelats med andra tillståndsvillkor om frågan varit uppe till bedömning vid ett senare tillfälle, bör han ändå inte mot sin vilja tvingas att upphöra med radioanvändningen enligt det meddelade tillståndet.

I vissa fall av ren undantagskaraktär kan det dock tänkas att förändringar inom radiotekniken har visats ha den omfattningen 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 vi tänker på är när det, kanske av förbiseende, har meddelats något enstaka 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 hos den enskilde av att tillståndsvillkoren skulle förändras eller tillståndet återkallas.

Vid denna bedömning bör det i betydande utsträckning tas hänsyn till huruvida 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. inneburit. Vidare bör beaktas vilka effekter som återkallelse eller villkorsförändring skulle komma att få på den verksamhet som radioanläggningen betjänar. Bli effekterna av en återkallelse eller en villkorsförändring betydande för den enskilde, varvid det kan finnas anledning att också beakta möjligheten att utverka viss ekonomisk ersättning från övriga berörda, bör detta oftast leda till att något ingrepp inte görs.

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.

Skulle det befinnas att en pågående radioanvändning skulle komma 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 förändra 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.

Senast angivna fall av ingrepp är såtillvida artskitl från det tidigare 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 här således inte komma i fråga.

När det gäller återkallelse eller villkorsändring på grund av förhållanden som ligger utanför den enskildes inflytande finns det enligt vår mening anledning att överväga huruvida tillståndshavaren skall ha rätt till ersättning. Liknande frågor har diskuterats i skilda sammanhang (se t.ex. Bertil Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, 1991, s. 171 ff, som bl.a. tar upp den reglering av ersättningsrätten som finns vid återkallelse av tillstånd enligt lagen om vissa mineralfyndigheter, vattenlagen, 1983:291, och plan- och bygglagen, 1987:10). Även för en ny lag på radioområdet finns det anledning att överväga huruvida ersättning skall utgå men även om det kan finnas skäl att ta upp en diskussion om vem som skall utge en eventuell ersättning. Det är härvid inte givet att det skall vara staten. Det kan också övervägas att ersättningsskyldigheten bör belasta hela radioanvändarkollektivet. Alternativt kan tänkas att ersättningsskyldigheten riktas mot den eller de radioanvändare som genom återkallelsen eller villkorsändringen tillgodoses genom en mot återkallelsen svarande frekvenstilldelning.

En möjlig regel skulle kunna vara att i de fall ett tillstånd återkallas eller ändras med avseende på villkoren till följd av utvecklingen på radioteknikområdet eller med hänvisning till att radioanvändningen inte skall komma att störa konventionsenlig radioanvändning i utlandet skall tillståndshavaren vara berättigad att erhålla skäligen ersättning av staten för förlust till följd av att radioanläggningen måste modifieras eller inte längre kan användas. Som har nämnts ovan finns det emellertid ett flertal aspekter som bör vägas in, bl.a. är det alltså inte givet att det skall vara staten som är ersättningsskyldig. Dessutom måste, om en regel om

ersättningsskyldighet skall införas, det antagligen också övervägas huruvida det inte bör inrättas ett särskilt organ för prövning av ersättningsfrågor. Det är knappast självklart att detta skall prövas av tillståndsmyndigheten.

Emellertid kan det måhända komma att föreligga ett behov av en tvistlösningsinstans även beträffande andra radio- och telefrågor. Enligt direktiven för telelagsutredningen (dir 1991:34) skall den utredningen överväga bl.a. frågor av denna art. Eftersom vi anser att det ligger utanför vårt uppdrag att lägga förslag angående eventuell ersättningsskyldighet vid återkallelse av tillstånd eller förändring av villkor framför vi inte något förslag i den delen utan inskränker oss till att med ovan gjorda påpekanden fästa uppmärksamhet på förhållandet.

8.8 Undantag från tillståndsplikten

Vi föreslår att skyldigheten att ha tillstånd för innehav och användning av radiosändare skall gälla för alla med undantag för försvarsmakten och, såvitt gäller enbart innehav, för statliga myndigheter.

Tillståndsmyndigheten skall efter bemyndigande från regeringen kunna undanta radiosändare som används på särskilt bestämda gemensamma frekvenser från kravet på individuellt tillstånd. 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.

Vi har behandlat tillståndspliktens omfattning under avsnitt 8.3 ovan. Våra överväganden har i det sammanhanget främst varit inriktade på innebörden av begreppen innehav och användning av radiosändare. Det finns därutöver anledning att behandla tillståndspliktens omfattning ur ett något annat perspektiv. Framställningen bör då gälla vilka innehavare och användare som skall vara skyldiga att ha tillstånd eller, annorlunda uttryckt, om några rättssubjekt skall vara undantagna från tillståndsplikten. 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.

8.8.1 Tillståndspliktens omfattning

Enligt radiolagen (1966:705) gäller ett generellt krav på tillstånd från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att inneha eller använda radiosändare. Med stöd härav har i kungörelsen (1967:446) om radiosändare föreskrivits att statliga myndigheter får inneha och använda radiosändare efter anmälan till televerket, 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 såsom televerket, luftfartsverket och rikspolisstyrelsen formellt sett haft ett annat utgångsläge för sina framställningar om frekvenser än vad som gällt för icke-statliga sökande. Huruvida detta inneburit en fördel i tilldelningshänseende kan det råda olika uppfattning om. Frågan som bör ställas är snarast om detta förhållande från sakliga utgångspunkter längre kan anses motiverat. 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.

När det gäller televerkets verksamhet skiljer den sig numera inte på något avgörande sätt från verksamhet som drivs av privata företag. Utvecklingen har varit sådan att televerkets roll som statlig myndighet alltmer har kommit i skymundan och den affärsmässiga prägel har alltmer accentuerats. Detta kan ses som ett resultat av den tekniska utvecklingen och av den pågående internationella liberaliseringen av telemarknaden. Den snabba tekniska utvecklingen och en fortsatt utveckling med liberalisering på teleområdet kan väntas medföra förändringar och en väsentligt ökad konkurrens på den svenska telemarknaden.

Motsvarande utveckling som redovisats för televerket präglar också annan statlig verksamhet. Inslaget av konkurrens ökar i verksamheten och det är inte ovanligt att privata alternativ eller kompletterande verksamhet förekommer. Som ett exempel kan pekas på de enskilda vaktbolagens ökande verksamhetsomfattning, vilket kan sägas komplettera den övervakningsverksamhet som tidigare enbart polisen utförde.

Skall en gradering göras av angelägenheten av att olika funktioner får tillgång till radiokommunikationer är det inte givet att den av staten bedrivna bör ha företräde. Samhällsviktiga funktioner som betjänar sig av radio förekommer i stor utsträckning också inom kommunerna och inom ramen för privat verksamhet. Över huvudtaget är en sådan gradering förenad med så stora svårigheter att det närmast är ogörligt att utföra utan att vägande invändningar kan riktas mot resultatet. Vi anser därför 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.

Den sist angivna ståndpunkten vill vi dock moderera i ett bestämt hänseende. När det gäller statens behov av frekvensutrymme för försvaret skiljer sig förutsättningarna från övrig statlig verksamhet. Det är ett gemensamt samhällsligt intresse att försvaret får tillgång till frekvenser i den utsträckning som det behövs. Som vi framhöll i redovisningen av förutsättningarna för tillståndsprövningen (avsnitt 8.5.3) 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 vara föreskriven för försvarsmakten. Frekvenstilldelning och fastställande av övriga villkor för försvarsmaktens fredstida radioanvändning bör bestämmas av tillståndsmyndighetenefter samråd med överbefälhavaren.

Vi föreslår alltså att undantag från tillståndsplikten avseende innehav och användning av radiosändare skall gälla endast för försvarsmakten. Av praktiska skäl bör det därutöver föreskrivas undantag från tillståndsplikten för statliga myndigheter när det gäller enbart innehav av radiosändare.

8.8.2 Undantag från tillståndsplikten för vissa radiosändare

Enligt kungörelsen (1967:446) om radiosändare kan televerket meddela generellt tillstånd att inneha eller använda radiosändare. Med stöd av detta bemyndigande har televerket (frekvensförvaltningen) föreskrivit att vissa bestämda slag av radiosändare får innehas eller användas utan individuellt tillstånd. Sådana föreskrifter förekommer i Allmänna bestämmelser för radioanläggningar för radiostyrning, telemetri och larmöverföring (TFS serie B:92 A), Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i typgodkända sladdlösa telefoner (TFS serie B:99 M) och Televerkets föreskrift om generellt tillstånd för vissa radiosändare i lågeffektsradaranläggningar (TVTFS 1990:106). Av dessa bestämmelser framgår att generellt tillstånd gäller för där angivna slag av radiosändare under förutsättning att dessa är typgodkända och används på de i författningarna angivna frekvenserna. Det framgår också av författningarna mot vilka tekniska krav som typgodkännandeprovningen skall ha skett. Dessa krav är upptagna i andra författningar.

Vi föreslår att det även i framtiden skall vara möjligt att inneha eller använda vissa radiosändare utan att individuellt tillstånd har meddelats för detta. 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 den ifrågavarande användningen. Såväl enstaka bärvågsfrekvenser som frekvensband innehållande 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 inriktas 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 vi att den som bedriver mobiltelefonverksamheten, operatören, skall ha tillstånd för innehav och användning av basändare och övriga sändare som behövs för att nätet skall fungera. Uppräkningen här är inte avsedd att vara fullstän-

dig. Det kan alltså mycket väl tänkas att andra slag av radiosändare, som passar för att användas på gemensamma frekvenser, i framtiden kan komma ifråga för undantag från individuellt tillstånd.

En förutsättning som bör gälla för undantag av detta slag är att utrustningen uppfyller sådana tekniska krav att de kan förväntas kunna 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 de angivna radioanläggningarna, med undantag av mobiltelefoner där operatören genom systemet ser till att störningsfrihet uppnås, får detta accepteras.

8.8.3 Utländska radiosändare i Sverige

De regler som vi föreslår är avsedda, i likhet med den nuvarande regleringen, att vara tillämpliga på radioanvändningen inom Sveriges land- och sjöterritorium och luftrummet däröver. De 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.

Det är vanligt att radiosändare finns i 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 införes.

Enligt radiolagen (1966:755) 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 är det föreskrivet 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 (se avsnitt 4.2.3).

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. Televerkets frekvensförvaltning har därför föreskrivit att radiosändare som är avsedda för trafik inom mobiltelefonsystemen 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.

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. Vi föreslår därför att lagen skall innehålla 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 även beträffande andra radiosändare om de innehas eller används av en person som inte har hemvist i Sverige. En förutsättning för att undantag skall kunna föreskrivas bör vara att innehavet av radiosändaren skall vara tillåtet i hemlandet, antingen till följd av ett generellt tillstånd avseende den ifrågavarande typen av radiosändare eller ett individuellt tillstånd. Alternativt till denna förutsättning bör gälla att det föreligger en ömsesidig överenskommelse mellan Sverige och ett annat land om att det skall vara tillåtet att inneha eller använda radiosändarna i båda länderna eller att detta följer av en internationell överenskommelse som Sverige är ansluten till.

9 Åtgärder mot radiostörningar

9.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att överväga om det behövs ändrade regler för att ge bättre möjligheter att motverka radiostörningar.

Vad är då radiostörningar? I det internationella radioreglementet (RR) definieras begreppen "Interference" och "Harmful Interference" enligt följande:

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 (RR 1.7.1).

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 (RR 1.7.4).

Någon i svensk författning intagen definition av vad som skall avses med radiostörning finns inte. Till stor del kan begreppet synas självdefinierat och i den mån det därutöver har funnits behov av att ha en allmän bestämning har det troligtvis hänvisats de ovan upptagna definitionerna i RR.

Kort uttryckt kan radiostörning sägas vara skadlig påverkan på radiokommunikation till följd av oönskad utsändning, strålning eller induktion.

Nuvarande svenska reglering kan sägas innebära att åtgärder mot radiostörningar vidtas ur två olika perspektiv. Å ena sidan syftar tilldelningen av frekvensutrymme och fastställandet av tekniska krav på radiosändare 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 ges föreskrifter i radiostörningsförordningen (1985:625) om att elektrisk materiel skall utföras så att radiostörningar från den materielen förebyggs.

När det gäller förebyggandet av radiostörningar från radiosändare som används för kommunikation eller liknande ändamål och alltså för närvarande omfattas av radiolagen hänvisas beträffande innehållet i regleringen till avsnitt 4.1 ovan.

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. Statens energiverk (fr.o.m. den 1 juli 1991 ersatt av närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK) får, efter samråd med televerket, föreskriva att radiostörningar från sådan materiel som avses i 1 § inte får överskrida en viss nivå eller att materielen skall var utförd på visst sätt. Materiel som uppfyller kraven i en sådan föreskrift anses som avstörd i förordningens mening. Med stöd av bemyndigandet har statens energiverk beslutat föreskrifter om åtgärder mot radiostörningar från elektrisk materiel (STEV-FS 1985:6) samt föreskrifter om åtgärder mot radiostörningar från motorfordon (STEV-FS 1985:7).

Den förstnämnda författningen upptar föreskrifter för viss angiven materiel, vilka skall var uppfyllda för att materielen skall anses vara radioavstörd. De slag av materiel som regleras är apparater med kommutatormotor (motor med strömomkastare) i form av handverktyg, kontorsmaskiner och kassaregister eller sådana apparater som är avsedda att användas i bostadshus, hos tandläkare, tandtekniker eller i frisör- eller skönhetsalonger. Vidare ges bestämmelser för effektregulatorer med halvledare, avsedda för reglering av belysning, uppvärmning eller motorvarvtal i vissa fall. Annan materiel som tas upp är televisionsmottagare, frekvensmodulerade ljudradiomottagare, tv-tillsatser, högfrekvensapparater för medicinskt bruk m.m.

Beträffande varje materielslag föreskrivs vilka krav som skall vara uppfyllda för att apparaten skall anses vara avstörd. Kraven anges i relation till fastställda mätnormer. Exempelvis krävs för att en TV-mottagare eller en FM-ljudradiomottagare skall anses vara avstörd att de av mottagaren alstrade radiostörningarna ej överstiger de gränsvärden som anges i SEN 47 10 09 vid mätning enligt de i normen angivna metoderna.

I den andra författningen från statens energiverk föreskrivs att bilar, motorcyklar och mopeder, som är försedda med högspänningständsystem, skall vara radioavstörda på det sätt som anges i författningen.

Enligt 3 § radiostörningsförordningen skall, om statens energiverk inte föreskriver annat, materiel som skall vara avstörd ha registrerats för att få saluföras eller hyras ut för användning inom landet. Statens energiverk 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.

Vid en jämförelse mellan de olika regleringarna kan sammanfattningsvis konstateras att radiolagens regler dels avser en annan grupp av potentiella storkällor än de som berörs av radiostörningsförordningen, dels är inriktad på det enskilda innehavet och användningen av utrustningen medan radiostörningsförordningen reglerar i huvudsak endast rätten att sälja eller hyra ut viss materiel.

9.2 Överväganden

Den främsta åtgärden mot radiostörningar är upprätthållandet av ordning i etern i enlighet med de förslag till regler som vi har lagt fram i föregående kapitel.

Det skall finnas möjlighet att ingripa mot störningar även från tillåten radiosändaranvändning och från radiomottagare.

Användning av radiovågor för överföring av energi skall ske på bestämda frekvenser och under bestämda villkor.

Elektriska anläggningar som inte kan användas för radiokommunikation eller överföring av radiofrekvent energi skall kunna förbjudas om de är avsedda att utsända radiovågor.

Införandet av en reglering i överensstämmelse med EG:s direktiv om EMC bör avvaktas innan ytterligare åtgärder vidtas beträffande radiostörande materiel.

Vårt uppdrag enligt direktiven är således att överväga om det behövs ändrade regler för att ge bättre möjligheter att motverka radiostörningar. Med hänsyn till inriktningen av vårt huvuduppdrag, nämligen att föreslå regler för radioanvändning, utgår vi från att våra överväganden beträffande åtgärder mot radiostörningar skall göras med utgångspunkt i att radiokommunikationen skall skyddas. Det är således i detta sammanhang främst fråga om att se till att radiokommunikationen skall kunna fungera som avsett. Det bör dock påpekas att radiofrekvent strålning kan ha effekter också på annat än radiokommunikation. Vissa apparater med elektroniska komponenter kan vara känsliga för sådan strålning. Radiostrålning kan påverka funktionen i sådana apparater och medverka till att apparaten inte fungerar som avsett. Våra överväganden berör dock inte dessa effekter av radiostrålning.

Radiostörningar kan ha sin grund i skilda förhållanden. Vi gör i detta sammanhang en uppdelning i tre slag av störkällor. Det som i praktiken kan tänkas störa radiokommunikation är enligt denna uppdelning sändning av radiovågor för kommunikationsändamål, sändning av radiofrekvent energi för värmealstringsändamål samt alstring av radiovågor som en bieffekt vid användning av elektriska eller elektroniska apparater.

Vi har vid våra 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 vi därvid har föreslagit leda till att det finns goda förutsättning för att sådana anläggningar inte skall komma att störa radiokommunikationen. 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 frihet från påverkan från andra radiosändare. Den huvudsakliga inriktningen av regleringen är eljest att radioanvändningen skall ske på sådant sätt att andra radioanvändare inte störs. Den nya reglering som vi föreslår innebär i detta avseende inte någon ändring i förhållandet till nuvarande ordning. Också nu gällande tillståndsgivning har det syftet att användning av radiosändare skall inordnas i det gällande systemet på ett sådant sätt att störningar mellan olika radioanvändare undviks.

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 oväntade och svårförutsägbara effekter av radioanvändningen. För att sådana effekters påverkan på andra radioanvändningar skall bli minsta möjliga bör den störande radioanvändaren vara skyldig att ombesörja att avstörning sker. Är det inte möjligt att helt undvika störning och inte lämpligt att byta frekvens skall reduktion ske så långt det är möjligt. Dessa skyldigheter för sändarinnehavaren bör dock inte gälla 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.

På motsvarande sätt skall den som innehar och använder en radiomottagare, vars lokaloscillator 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 störkällan avskärmas eller att förändringar i övrigt görs beträffande den störande mottagaren. För att störningar skall kunna åtgärdas effektivt och det därmed skall bli möjligt att på bästa sätt utnyttja radiomediet bör myndigheten ha möjlighet att förelägga störkällans 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 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. (Härvid bortses dock från den informationsöverföring som kan ligga i det förhållandet att sändaren slås på respektive av.) Det kan dock tänkas att den som vill störa ut en viss radiokommunikation sänder ut en ren bärvåg på den frekvens som används som bärvågsfrekvens för radiokommunikationen. För att det inte skall råda något tvivel om att en sådan radioanvändning, vars syfte endast kan vara att störa ut radiokommunikationen, 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 men inte kan användas för radiokommunikation eller här strax nedan nämnd överföring av radiofrekvent energi.

När det gäller användning av radio för överföring av energi är förhållandet något annorlunda än vad som gäller för radiokommunikationsanläggningar. Dessa slag av användningar brukar med en engelsk förkortning internationellt benämnas ISM (Industrial, Scientific and Medical Applications), alltså användning av radiofrekvent energi inom industri, vetenskap och sjukvård. I nuvarande ordning ges vissa regler om apparater för sådan användning genom statens energiverks föreskrifter. Dessa syftar, som tidigare nämnts, främst på att apparater måste uppfylla vissa krav för att få marknadsföras eller hyras ut. Några föreskrifter för användningen av sådana apparater ges inte med undantag av bestämmelsen i radiostörningsförordningen (9 §) om att störningsskydd inte får tas bort.

Det finns således inte några bestämmelser om vilka krav som skall vara uppfyllda när det gäller anläggningar som inte finns på marknaden utan består av komponenter som satts ihop för en speciell maskin eller för användning i en bestämd industriprocess. Inte heller finns det föreskrifter om vad som från störningssynpunkt kan accepteras för det fallet att flera var för sig godkända apparater sätts samman och därvid kan tänkas få en utökad verkan med avseende på störsituationen. För att radiokommunikation inte skall påverkas av dessa slag av apparater är det väsentligt att de används på ett sådant sätt att risken för störningar minimeras. Detta kan uppnås genom att sådan användning sker på vissa bestämda frekvenser och under bestämda villkor avseende avskärmning, högsta tillåtna fältstyrka på visst avstånd, etc. Även om radiostörningsförordningen ger vissa möjligheter att förhindra att olämpliga anläggningar av detta slag förekommer finns det enligt vår uppfattning skäl att därutöver reglera också själva användningen. Vi anser därför att det i den lag som vi föreslår bör finnas möjlighet för regeringen att med syftet att skydda radiokommunikation och radiobestämning ge föreskrifter om användningen av sådana apparater.

Det förtjänar att påpekas i detta sammanhang att i RR:s allokeringsplan ISM-användningar av radio har inordnats i bestämda frekvensband. Detta har gjorts trots att dessa användningar inte utgör någon radiokommunikation enligt RR:s definition av detta begrepp. Också detta förhållande får anses tala för att det bör ligga inom ramen för den lagstiftning som vi föreslår att reglera användning av radiofrekvent energi för industriella, vetenskapliga, medicinska och därmed jämförliga ändamål, trots att de anordningar som reglerna kommer att omfatta inte blir att anse som radioanläggningar i den bemärkelsen att de skall tjänstgöra för kommunikation eller därmed jämförligt ändamål.

När det gäller sådana apparater där användning av radiostrålningen inte utgör funktionen utan i huvudsak en nödvändig men inte önskad effekt av apparatens sätt att fungera ges, som ovan redovisats, regler för närvarande i radiostörningsförordningen. Denna reglering bygger på att de anordningar som är regleringens föremål måste uppfylla vissa angivna, ofta internationellt bestämda, standarder för att få marknadsföras i Sverige. Det är troligt att dessa regler skulle behöva kompletteras med hänsyn till den utveckling som har skett på elektronikområdet under senare år. Det måste också beaktas att det inom EG, som ett led i strävandena mot en inre marknad från 1992, har utfärdats ett direktiv till medlemsstaterna som

berör dessa förhållanden. Direktivet rör till yttermera visso också de ovan upptagna anläggningarna som utnyttjar radiofrekvent energi för värmealstring m.m. och formellt sett också radioanläggningar.

EG:s direktiv, som beslutades den 3 maj 1989 (89/336/EEC), gäller inbördes närmande av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet (electromagnetic compatibility, EMC). Utfärdandet av direktivet är ett led i strävandena från EG att avveckla s.k. tekniska handelshinder genom att åstadkomma en europeisk harmonisering av de tekniska specifikationer, som de enskilda staterna har bestämt som förutsättningar för marknadsföring av olika varor. Med hänsyn till betydelsen av internationell samordning och Sveriges närmande till EG är detta direktiv av omedelbart intresse i förevarande sammanhang. Genom avtalet om upprättande av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) förbinder sig Sverige att införa regler om skydd mot elektromagnetiska störningar.

Begreppet EMC är ett sammanfattande begrepp. Det omfattar problem som är förenade med att uppnå störningsfrihet såväl för radiotjänster som för andra elektriska och elektroniska apparater. Syftet är att elektriska och elektroniska apparater av alla slag skall kunna fungera utan att bli störda och inte heller själv störa andra elektriska eller elektroniska apparater. Detta innebär att EMC således omfattar också regleringen av de frekvensmässiga förhållandena för radioanläggningar, som omfattas av nuvarande radiolagen (1966:755) och är avsedda att regleras enligt vårt lagförslag i framtiden. Detta förhållande innebär dock inte någon förändring vad gäller våra överväganden om lagregler för tillståndsgivning m.m. Begreppet EMC omfattar även regler av det slag som för närvarande tas upp i radiostörningsförordningen. Dessutom regleras av EMC-direktivet också störningar som kan drabba andra slag av apparater än radiomottagare, t.ex. datamaskinanläggningar och teleterminaler.

Enligt vad vi erfarit har det redan påbörjats ett arbete som skall ge de lagliga förutsättningarna att anpassa svenska regler på detta område till vad som föreskrivs genom EMC-direktivet. I en promemoria från näringsdepartementet 1991-11-18 (dnr. 3-2452/91) rörande lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet läggs det fram förslag om en lag om skydd mot elektromagnetiska störningar.

Lagförslaget är utformat som en bemyndigandelag och förutsätter att kompletterande bestämmelser ges i förordning och myndighetsföreskrifter. Denna normgivning bör naturligtvis samordnas med den normgivning rörande användningen av andra elektriska anläggningar än radioanläggningar som vi här föreslagit skall ankomma på regeringen. Det får också förutsättas att tillståndsmyndigheten enligt den av oss föreslagna lagen får ett betydande inflytande vid tillämpningen av dylika lagbestämmelser om elektromagnetisk kompatibilitet, både vad gäller utformningen av föreskrifterna och tillsynen av efterlevnaden.

Enligt vår uppfattning bör effekterna av införandet av regleringen till följd av EMC-direktivet studeras innan vidare överväganden görs av behovet av ytterligare bestämmelser beträffande användning av apparater och anläggningar som kan orsaka radiostörningar.

10 Överklagande av beslut i tillståndsfrågor

10.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att särskilt uppmärksamma hur beslut om frekvenstilldelning och tillstånd att inneha radiosändare skall kunna överklagas.

Enligt radiolagen (1966:705) är rätten till innehav eller användning av radiosändare beroende av att tillstånd meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Lagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om ordningen för hur ett avgörande i en tillståndsfråga skall överklagas. Eftersom regeringen i lagen har tillagts beslutanderätt i enskilda tillståndsärenden är regeringen därigenom också slutinstans i tillståndsfrågor. (Härvid bortses från möjligheten att genom resning i regeringsrätten få till stånd en förändring av avgörandet.) Det framgår till yttermera visso av 39 § förordningen (1988:348) med instruktion för televerket att verkets beslut i ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild får överklagas hos regeringen.

Regeringen har, i enlighet med bemyndigandet i radiolagen, delegerat tillståndsprövningen till televerket. Detta framgår av kungörelsen (1967:446) om radiosändare. Inom televerket svarar en särskild enhet, frekvensförvaltningen, för verkets myndighetsuppgifter på radioområdet. Det är alltså frekvensförvaltningen som har att som första instans pröva ansökningar om tillstånd till att inneha eller använda radiosändare samt att fatta beslut i de fall det blir aktuellt med förändringar i pågående radioanvändning. Den som är missnöjd med ett beslut av frekvensförvaltningen kan klaga på beslutet. Frekvensförvaltningen gör då regelmässigt en omprövning av beslutet enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) för att undersöka om detta är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. I de fall beslutet inte ändras av frekvensförvaltningen så som sökanden begärt överlämnas ärendet till regeringens prövning.

Förvaltningsärenden om överklaganden av frekvensförvaltningens beslut rörande användning av radio förekommer hos regeringen till ett antal som enligt uppgift kan uppskattas till färre än tio om året.

10.1.1 Europakonventionen

Sedan 1952 är Sverige bundet av Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (fortsätt-

ningsvis kallad europakonventionen). Konventionen innehåller bestämmelser om ett antal fri- och rättigheter. Efterlevnaden av konventionen kontrolleras bl.a. av en kommission och en domstol med säte i Strasbourg. Enligt artikel 6 i konventionen har var och en när det gäller att pröva hans civila rättigheter rätt till opartisk och offentlig rättegång inför en domstol. Konventionens uttryck "civila rättigheter och skyldigheter" har av europadomstolen getts en tolkning enligt vilken begreppet anses omfatta inte bara vad som traditionellt brukar hänföras till civilrätten. Även viktigare offentligrättslig reglering av individens näringsfrihet och frihet i ekonomiskt hänseende räknas dit, vilket innebär att exempelvis rätten att utöva ett yrke och rätten att fritt disponera över sin egendom anses vara civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen.

För att Sverige skulle uppfylla sina förpliktelser enligt europakonventionen och tillhandahålla en möjlighet till prövning i domstol även i de grupper av ärenden där regeringen eller en förvaltningsmyndighet är högsta eller enda prövningsinstans antogs våren 1988 lagen (1988:205) om rättsprövning. Bestämmelserna i den lagen innebär att ett avgörande i ett förvaltningsärende som inte kan komma under någon annan domstols prövning skall kunna överprövas i regeringsrätten, om ärendet rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, dvs. rör tillämpningen av civilrättsliga eller "betungande" offentligrättsliga normer. Från denna regel föreskrivs vissa undantag. Bl.a. undantas beslut av vissa domstolsliknande nämnder, dvs. nämnder vilkas sammansättning är bestämd i lag och vilkas ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Vid RF:s tillkomst utgick man nämligen från att dessa nämnder är att betrakta som domstolar i konventionens mening med hänsyn bl.a. till deras sammansättning, utredningsmöjligheter och självständiga ställning (prop. 1973:90 s. 386 f).

Beslut av regeringen i ärenden om tillstånd enligt radiolagen (1966:705) omfattas av lagen om rättsprövning. Någon konflikt gentemot europakonventionen föreligger således inte enligt nuvarande ordning.

10.1.2 Besvärspövning hos regeringen

Det har länge varit en strävan att avlasta regeringen från ärenden av löpande art så att statsråden och departementen får bättre tid för övergripande frågor. I propositionen 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden togs frågan upp om att befria regeringen från olika besvärssärenden.

Utgångspunkten när man skall ta ställning till i vilken utsträckning regeringen bör ta befattning med besvärssärenden skall enligt dåvarande justitieministern vara att endast sådana besvärssärenden skall gå till regeringen som kräver ett ställningstagande från regeringens sida (anf. prop. s. 12 f). Det är därvid viktigt att klarlägga vilken funktion som besvärspövningen har. Enligt departementschefen ansågs besvärspövningen viktigaste funktion traditionellt vara att bereda enskilda rättsskydd, dvs. att trygga en riktig och rättvis praxis. Men den kan också utnyttjas för politisk styrning av praxis eller för att gå ifrån praxis och göra vissa

undantag av engångskaraktär. Regeringen kan också utnyttja besvärspövningen som ett dispensmedel, dvs. för att med stöd av 11 kap. 2 § regeringsformen i särskilda fall göra undantag i gynnande riktning från regeringens egna förordningar eller från föreskrifter som förvaltningsmyndigheter eller kommuner har beslutat med stöd av regeringens bemyndigande. Genom att besvärspövningen håller statsråden och departementen á jour med utvecklingen i praxis och ger dem tillfälle till kontakt med allmänheten kan den dessutom sägas fylla ett informations- och kontaktbehov.

I sin analys av dessa funktioner av besvärspövningen framhöll departementschefen att det inte i allmänhet fanns skäl för att just regeringen skulle vara besvärinstans när besvärspövningens huvudsakliga funktion var att tillgodose ett rättsskyddsbehov. Han påpekade att det tvärtom brukar betraktas som en fördel från rättsskyddssynpunkt att prövningen i sådana fall ankommer på domstolar och andra myndigheter som har till uppgift att pröva ärenden självständigt utan politiska hänsyn.

När det gäller besvärspövningens funktion som ett sätt att ge en politisk styrning av praxis framhöll departementschefen att den form av politisk styrning som i allmänhet bör komma i fråga i första hand är att riksdagen eller regeringen fastställer normer, dvs. lagar och andra föreskrifter. Han ansåg dock att det på vissa områden kunde vara ett lämpligt komplement till normgivningen att ett politiskt ansvarigt organ styr utvecklingen av praxis. Vad som härvid åsyftades var sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen. Det angavs sålunda att politisk styrning genom besvärspövning kunde vara ett lämpligt komplement till normgivning t.ex. där miljöskydds krav måste vägas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter och där praxis behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav.

Varken förhållandet att regeringen kunde tänkas utnyttja besvärspövningen som ett dispensmedel eller funktionen av besvärspövningen att tillgodose ett informations- och kontaktbehov för statsråden och departementen ansågs utgöra tillräckliga skäl för att besvärspövningen skulle läggas på regeringen.

Slutsatsen av departementschefens överväganden blev således att det kunde vara ändamålsenligt att regeringen fungerar som besvärinstans när det behövs en politisk styrning av praxis. Besvärärenden där en sådan styrning inte är nödvändig eller önskvärd borde däremot i princip inte vara regeringsärenden (anf. prop. s. 16).

När det gäller olika sätt att befria regeringen från besvärärenden anvisades ett antal möjliga tillvägagångssätt. Ett av dessa gick ut på att istället för besvärspövning i regeringen införa en domstolsprövning. I enlighet med gällande principer för gränsdragningen mellan domstolarnas och regeringens kompetensområde borde, enligt departementschefen, besvärärenden där rättsfrågan är huvudsak gå till domstol medan ärenden där lämplighetsfrågan dominerar borde prövas i administrativ ordning (anf. prop. s. 29).

Riksdagen godtog propositionen (KU 1983/84:23, rskr. 250).

10.2 Överväganden

Överklagande av tillståndsmyndighetens beslut bör prövas av länsrätt. Besvärsoordningen därefter skall vara i enlighet med vad som gäller enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291).

De av oss föreslagna lagbestämmelserna för prövning av tillståndsfrågor inom radioområdet är avsedda att utgöra en i huvudsak heltäckande reglering för ställningstagande till enskilda sökandes framställningar om att få använda radio. Bestämmelserna innehåller, såvitt gäller prövningen av radioanvändningar för kommunikationsändamål, inte någon delegation av normgivningsmakt från riksdagen till regeringen, utan avsikten är att de enda kompletterande föreskrifter som skall kunna förekomma härvidlag är verkställighetsföreskrifter eller sådana föreskrifter som ryms inom regeringens egen normgivningskompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. Att regleringen har getts en sådan uppbyggnad hänger samman med att reglerna till sin karaktär får anses vara fri- och rättighetsbegränsande enligt 2 kap. regeringsformen, vilket har den effekten att de måste ges i lag. Detta har vi närmare utvecklat i avsnitt 7.2.

En utgångspunkt för oss när vi utformat förslagen till lagregler har varit att i möjligaste mån inskränka prövningen till vad som ur ett tekniskt perspektiv är ägnat att befördra en så effektiv användning av radiofrekvenser som är möjlig att åstadkomma. Väl kan det sägas att det inom ramen för de av oss föreslagna bestämmelserna även finns ett utrymme för lämplighetsöverväganden. Frågor om vilken ambitionsnivå som bör upprätthållas med avseende på teknisk kvalitet, beredskap för kommande radioanvändningar och i vilken utsträckning det skall finnas ledigt frekvensutrymme för utbyggnad av befintliga radiosystem kan helt visst innehålla sådana moment. Utöver dessa exempel kan det säkert tänkas uppkomma andra frågor som till sin karaktär innefattar lämplighetsöverväganden och också har en politisk dimension. Detta kunde tala för att besvärspövningen skulle göras av regeringen som ett led i den politiska styrning som regeringen förutsätts utöva. Som ovan anmärkts är det emellertid anledning att beakta att bestämmelserna om förutsättningarna för radioanvändning till sin karaktär är fri- och rättighetsbegränsande och att normer inom detta område måste bestämmas av riksdagen. Mot bakgrund av detta förhållande skulle ett insättande av regeringen som högsta besvärshöjning i vissa fall kunna uppfattas som ett kringgående av förbudet mot att ge regleringen i annan form än lag. Vi är väl medvetna om att det kan anses befogat att i vissa fall göra politiska ställningstaganden i frågor kring hur radiofrekvenserna skall få användas. Detta bör emellertid, enligt vår uppfattning, inte ta sig uttryck i att praxis ges ett särskilt innehåll utifrån politiska ställningstaganden utan bör snarast leda till att, i den mån

ytterligare grundläggande regler behövs för styrning av radioanvändningen, lagstiftningen kompletteras.

Även med beaktande av vad som ovan påpekats angående ett inslag av lämplighetsöverväganden i prövningen får dock avgörandena av frågor om tillståndsgivning med tillämpning av de av oss föreslagna prövningsgrunderna till största del anses innefatta rättskipning.

Angivna förhållanden talar enligt vår mening för att beslut av tillståndsmyndigheten i frågor om tillstånd till innehav eller användning av radiosändare och därtill anslutande frågor inte bör prövas av regeringen utan av domstol. Härigenom uppnås dessutom att regeringen avlastas arbetet att ta hand om dessa besvärssärenden, vilket får anses ligga i linje med utvecklingen mot en renodling av regeringens övergripande styrande funktion, samtidigt som ett av våra syften med regleringen, nämligen att utgöra underlag för en i första hand från rättsliga utgångspunkter betingad bedömning, understryks. Även det förhållandet att prövningen som sådan enligt den föreslagna lagen får anses innefatta betydande moment av rättskipning gör att det är lämpligt att överklagande sker till domstol.

Föreskriften i YGL 3:5 första stycket om att frågor om rätt att sända radioprogram skall kunna prövas av domstol eller en därmed jämställbar nämnd talar också för att regeringen inte skall vara besvärinstans. Visserligen är det förutsatt i stadgandet att en överprövning i domstol av regeringens beslut i den omfattning som gäller enligt lagen om rättsprövning skall vara tillfyllest, men det får anses ligga bäst i linje med bestämmelsens syfte att det skall erbjudas ett vanligt domstolsförfarande för överprövningen.

Till detta kommer följande synpunkter. Som ovan nämnts finns det visserligen anledning anta att den nuvarande ordningen inte står i konflikt med europakonventionens bestämmelser som dessa har tolkats av europadomstolen. Genom lagen om rättsprövning erbjuds ju den enskilde en möjlighet till domstolsprövning även i de fall en administrativ myndighet är slutinstans. Rättsprövningslagen är dock tänkt att utgöra endast en tillfällig lösning i avvaktan bl.a. på att bestämmelserna om besvärspövning i de författningar, som reglerar de olika ärendetyperna som rör enskildas civila rättigheter enligt europadomstolens tolkning av detta begrepp, hinner bli justerade. Lagen var vid sin tillkomst tidsbegränsad till att gälla beslut under tiden från den 1 juni 1988 till utgången av 1991. Efter förslag i proposition 1990/91:176 har riksdagen beslutat att den skall tillämpas på beslut som meddelas fram till utgången av 1994.

I anslutning till lagens tillkomst förordade dåvarande justitieministern en fortsatt översyn av de aktuella författningarna med målsättningen att noga pröva i vad mån det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta överprövning i administrativ ordning. I 1990/91 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 2 s. 56) redovisas en rad exempel på grupper av ärenden där befogenheten att pröva överklaganden har flyttats över till kammarrätterna. Detta har skett beträffande tillstånd att använda övervakningskamera, tillstånd till taxitrafik, tillstånd till jakt, tillstånd till järnvägstrafik m.m.

Det finns enligt vår uppfattning anledning anta att frågor om tillstånd till användning av radio kan innefattas i begreppet civila rättigheter i europakonventionens art 6 enligt den tolkning som europadomstolen har gett begreppet. Se t.ex. Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, no. 27 (König ./.. Förbundsrepubliken Tyskland), no. 125 (Pudas ./.. Sverige), no 159 (Tre Traktörer AB ./.. Sverige) och no. 180-A (Mats Jacobsson ./.. Sverige). I vart fall torde detta vara förhållandet i de fall prövningen rör frågor angående vilka ingrepp som kan göras beträffande en radioanvändning som pågår till följd av ett tillstånd. Med hänsyn till den betydelse för möjligheterna att bedriva vissa näringsverksamheter som rätten att utnyttja radio kan ha är det mycket som talar för att en fråga om återkallelse av tillståndet till radioanvändning eller förändring av förutsättningarna för radioanvändningen skulle bedömas innefatta en prövning av den enskildes civila rättigheter och därmed kräva tillgång till domstolsprövning. Möjligen bör det anses som mera osäkert huruvida prövningen av en förstagångsansökan på samma sätt skulle bedömas innefatta en prövning av sökandens civila rättigheter. Med hänsyn till osäkerheten härvidlag talar försiktigheten för att det även för överklagande av dessa frågor bör föreskrivas prövning i domstol.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att det från flera utgångspunkter är ändamålsenligt att prövningen av överklaganden i ärenden om tillstånd till innehav och användning av radiosändare sker i domstol. Det finns därvid inte anledning att söka göra skillnad mellan olika slag av ärenden utan alla förvaltningsbeslut beträffande radioanvändning enligt den lag som vi föreslår bör följa samma ordning för överprövning. Det är således vår uppfattning att exempelvis såväl den som vägras tillstånd, erhåller tillstånd men med andra villkor än han begärt, får sitt tillstånd återkallat eller får ändring av villkoren för radioanvändningen som den som inte är nöjd med tillståndstiden skall ha rätt till prövning av beslutet i domstol.

Vi har i detta sammanhang som ett alternativ till domstolsprövning övervägt huruvida besvärprövningen skulle kunna företas av en med domstol jämförbar nämnd. Någon befintlig sådan nämnd som skulle tänkas kunna tas i anspråk för även de uppgifter som här kommer i fråga synes inte finnas, utan det får i så fall bli fråga om att tillskapa en särskild nämnd för dessa uppgifter. Det som talar för att en sådan nämnd skapas är att det genom dess sammansättning kan tillförsäkras att det inom nämnden finns kompetens på detta speciella område. En nämnd har möjligen också lättare än en domstol att upprätthålla en kontinuitet i sin verksamhet inom det särskilda området, vilket kan vara till fördel med hänsyn till att det kan förväntas att antalet ärenden även med den nya regleringen blir relativt begränsat. Som vi nämnt i våra överväganden rörande eventuell ersättning vid återkallelse av tillstånd finns det, om en sådan rätt införs i lag, anledning att överväga om det inte behövs ett särskilt organ för prövning av sådana frågor. Det kunde i så fall bli fråga om att nämnden som enda instans fick uppgift att bestämma ersättningskyldigheten. Det finns också anledning att fästa uppmärksamhet på att nämndens sakliga verksamhetsområde möjligen kan förväntas bli breddat

inom en inte särskilt avlägsen framtid. Vi tänker härvidlag på det behov av tvistlösningsinstrument som kan behövas inom ramen för en utveckling med ökad konkurrens inom teleområdet.

Det som i nuläget talar mot att det inrättas en nämnd för överprövning av tillståndsfrågor är att antalet ärenden troligen inte blir särskilt stort. Dessutom finns det anledning att påpeka att det ännu inte finns något avgörande av europadomstolen, som klarlägger huruvida en s.k. domstolsliknande nämnd godtas som domstol vid tillämpning av art 6 i europakonventionen. Sistnämnda förhållande talar också för viss försiktighet med att inrätta en sådan nämnd.

Med hänvisning till senast berörda förhållanden anser vi det i nuvarande läge inte motiverat att inrätta en särskild nämnd för besvärspövningen, utan vi förordar att denna prövning görs av domstol.

I vår promemoria "Organisationen av en ny myndighet inom radioområdet m.m.", som överlämnades till kommunikationsministern i september 1991, tar vi upp hur ledningen av den nya myndighet, som skall sköta tillståndsprövningen i första instans, skall vara utformad. Vi framhåller där att den nya myndighetens styrelse bör vara så sammansatt att den till följd av sin sakkunskap på radioområdet skall kunna tjäna som rådgivande församling i vissa invecklade ärenden. Avsikten är härvid tillföra sakkunskap från verksamheter utanför myndigheten. Ledamöternas yttrande skall följa ärendeakten och således vara tillgängligt också vid överprövningen. Ett alternativ eller komplettering till detta sätt att tillföra specialistkunskaper till förfarandet är att domstolen får möjlighet att begära yttranden från sakkunniga, vilka redan på förhand skulle kunna vara utsedda att stå till domstolens förfogande för sådana uppdrag. (Jfr. t.ex. 29 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 14 § lagen (1978:28) om försäkringsöverdomstolen enligt vilka lagrum regeringen får förordna särskilda sakkunniga med uppgift att tillhandagå domstolen med utlåtanden.) Eftersom det ännu inte är klart med organisationen och ledningen av tillståndsmyndigheten framför vi inte något förslag i den delen utan nöjer oss med att framhålla vikten av att det vid överprövningen av tillståndsmyndighetens avgöranden finns väl sörjt för att domstolen har tillgång till behövlig sakkunskap.

Med hänsyn till karaktären av ärendena anser vi att domstolsprövningen bör anförtros en allmän förvaltningsdomstol.

Av direktiven till domstolsutredningen (dir 1989:56) framgår att det är ett önskemål att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den lägsta domstolsinstansen. Mot denna bakgrund bör besvärspövningen av tillståndsmyndighetens beslut enligt den nya lagen tillkomma länsrätten. Inför detta ställningstagande har vi samrått med domstolsutredningen (Ju 1989:06). Med hänsyn till att antalet mål kan förväntas bli förhållandevis litet och att målen kan antas bli tämligen speciella till sitt innehåll är det lämpligt att prövningen sker vid en och samma länsrätt. Eftersom vi förutsätter att tillståndsmyndigheten blir lokaliserad till Haninge, där frekvensförvaltningens centrala enhet och STN för närvarande finns, skall den första domstolsinstansen vara länsrätten i Stockholms län. Detta bör framgå av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

För att hindra att besvärsordningen blir alltför lång kunde det övervägas att införa ett förfarande med prövningstillstånd mellan länsrätt och kammarrätt. Med hänsyn till arten av de avgöranden som skall överprövas och till att de kan förväntas inte bli särskilt många har vi dock stannat för att prövningstillstånd inte skall krävas för prövning i kammarrätten. Den besvärsordning som för närvarande gäller enligt 33 - 37 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall gälla även för dessa ärenden.

Skulle den i direktiven för domstolsutredningen angivna inriktningen om att domstolsprövningen generellt sett skall ta sin början i lägsta instans inte komma att fullföljas, bör enligt vår uppfattning prövningen av tillståndsmyndighetens beslut ske i kammarrätten som första besvärsinstans. På så sätt begränsas antalet instanser.

11 Övriga frågor

11.1 Myndighetsuppgifter

Den myndighet som har till uppgift att pröva tillståndsfrågor skall också svara för tillsynen av radioanvändningen

11.1.1 Tillståndsmyndighet

Av radiolagen (1966:755) följer att prövning av frågor om tillstånd till innehav och användning av radiosändare m.m. skall göras av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har med stöd härav bestämt att tillstånd meddelas av televerket. För närvarande ankommer alltså tillståndsprövningen i första hand på televerket, medan regeringen i praktiken utövar sin beslutanderätt endast vid prövning av besvär över televerkets (frekvensförvaltningens) beslut.

Våra 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 vi således inte någon ändring i förhållande till nu gällande ordning.

Med hänvisning till våra överväganden i frågan om överklagande av beslut i tillståndsfrågor (kapitel 10) anser vi 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. Givetvis har vi utgått från att regeringen skall bestämma att tillståndsmyndighet skall vara den myndighet som skall överta televerkets myndighetsuppgifter på radioområdet.

Tillståndsmyndigheten 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. Efter regeringens bestämmande får det vidare ankomma på myndigheten att ge föreskrifter som behövs för verkställighet av den föreslagna lagstiftningen.

11.1.2 Tillsyn över radioanvändningen

Enligt 1 § förordningen (1988:348) med instruktion för televerket är en av televerkets huvuduppgifter att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Förutom den av verket bedrivna verksamheten med tillhandahållande av skilda radiotjänster utgörs det viktigaste medlet för att lösa denna uppgift av verkets (dvs. frekvensförvaltningens) befogenhet att besluta om tillstånd till användning av radiosändare och därmed att bestämma över hur radiofrekvenserna skall användas.

Vi har i den till chefen för kommunikationsdepartementet i september 1991 överlämnade promemorian "Organisationen av en ny myndighet på radioområdet m.m." utvecklat hur den myndighet som skall överta televerkets myndighetsutövning på radioområdet bör vara organiserad och vilka arbetsuppgifter som bör ankomma på myndigheten. I stora drag innebär våra överväganden att myndigheten skall utföra samtliga arbetsuppgifter som idag sköts av frekvensförvaltningen med undantag för den s.k. uppdragsverksamheten.

Verksamheten vid frekvensförvaltningen 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, som naturligen endast kan ske i begränsad utsträckning, syftar inte till att bedöma innehållet i sändningarna, utan 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 frekvensförvaltningen att påtala avvikelser så att rättelse sker. I enlighet med vad som gäller för närvarande bör det enligt vår uppfattning vara en uppgift för tillståndsmyndigheten att förutom prövningen av tillståndsfrågor, också 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. Detta kan lämpligen framgå av instruktionen för myndigheten.

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 föreskrivna behörigheter.

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 undersöka olika tänkbara prioriteringssituationer och utveckla lämpliga allokeringmetoder för frekvenstilldelning och utmönstring av befintliga radioanvändningar i de nya situationer som till

följd av teknikutveckling och marknadsförändringar efter hand kan förutses i framtiden.

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.

I tillsynsuppgiften får också anses ingå att påtala olaglig radioanvändning för eventuell talan om ansvar för brott.

11.2 Avgifter för radioanvändning

Vi föreslår att tillståndshavarna skall vara skyldiga att genom avgifter finansiera de kostnader som är förenade med verksamheten för tillståndsgivning. Avgifterna skall bestämmas så varje tillståndshavare får betala en skälig andel av kostnaderna för myndighetsverksamheten.

11.2.1 Bakgrund

Enligt 2 § fjärde stycket radiolagen (1966:755) äger 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 televerket 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 televerket meddelat frekvenser, tekniska bestämmelser m.m. för. Radiosändare som får innehåsa och användas till följd av att televerket har meddelat generellt tillstånd omfattas således inte av bemyndigandet. Televerket har inte heller behörighet att förordna om avgift beträffande sändare som är avsedd för försvarsmaktens behov.

Televerket har beslutat föreskrifter om avgifter. Föreskrifterna har tagits in i verkets författningssamling (TVTFS 1990:105) och innehåller bestämmelser om uttag och betalning av avgifter för innehav av radiosändare samt om avgifternas storlek, tillståndsgiltighet och återbetalning av avgift. I författningens 2 § anges att avgifterna skall bidra till kostnadstäckningen för den frekvensförvaltande verksamheten och att taxesättningen skall vara sådan att en skälig fördelning uppnås mellan olika kundkategorier.

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.

De avgiftsbelopp som gäller varierar för olika slags sändare. Följande exempel visar på den storleksordning som avgifterna rör sig inom.

Kommunikationsradio inom 80 eller 160 MHz-bandet kostar i etableringsavgifter för en fast sändare 560 kr och för varje mobil sändare 56 kr. Sändaravgifterna uppgår till 600 kr respektive 75 kr.

För bassändare som ingår i ett *publikt mobiltelefonsystem* är etableringsavgiften 1 290 kr och sändaravgiften 1 540 kr. För mobilsändare i ett sådant system uttas inte någon avgift.

Etableringsavgiften för sändare i jordstationer för *satellittrafik* är 560 kr. Sändaravgifterna varierar beroende på sändarkontur, bandbredd och frekvensband. För en sändare i bandbreddsklassen 0,1 - 1 MHz och frekvensbandsklassen 3 - 10 GHz utgör sändaravgiften 1 100 kr, medan en sändare som har bandbredden 10 - 50 MHz och ligger i frekvens över 10 GHz belastas med en sändaravgift på 13 500 kr.

För sändare i *rundradiostationer* är etableringsavgiften 560 kr per sändare. Sändaravgiften är beroende av sändareffekt, bandbredd och frekvensband. Detta innebär att sändaravgiften för en större FM-ljudradio-sändare är 7 800 kr, en större LV-MV-sändare 132 000 kr och en större TV-sändare 67 800 kr.

11.2.2 Lagregler om sändaravgifter

Det nuvarande avgiftsuttaget från tillståndshavare finansierar den myndighetsverksamhet som bedrivs inom frekvensförvaltningen. Vid våra överväganden utgår vi från att avgifter även i framtiden skall tas ut i den utsträckning det behövs för att finansiera myndighetsverksamheten på radioområdet. Finansieringen av denna verksamhet skall alltså ankomma på tillståndshavarna och inte belasta staten i annan utsträckning än till den del den belöper på statens egen användning av radiosändare.

Den nuvarande regleringen bygger på att det är innehavet av en radiosändare som är avgiftsgrundande. Enligt vår uppfattning bör avgiftsskyldigheten snarast vara beroende av användningen av radiosändaren. Den som har fått tillstånd till användning av en radiosändare skall således därmed också vara skyldig att genom en avgift bidra till verksamheten med tillståndsgivning och till denna anknuten myndighetsverksamhet. Det sagda bör dock inte leda till att den som erhållit ett tillstånd som gäller endast innehav därmed skall vara helt avgiftsbefriad. I den mån det förekommer kostnader hos myndigheten som är hänförliga till sådana tillstånd bör dessa tillståndshavare också bidra till kostnaderna för myndighetsverksamheten genom avgifter.

Principen att det skall vara rätten till användning av radiosändare som bör vara den normala avgiftsgrunden hindrar inte att det vid bestämningen av avgiftsuttaget kan vara lämpligt att utgå från det antal sändare som

tillståndet avser och olika sändares skiftande tekniska beskaffenhet. Vid bestämmandet av avgifterna bör också beaktas omfattningen av den arbetsinsats som måste göras från myndighetens sida för att radioanvändningen skall kunna äga rum på avsett sätt. Som exempel på omständigheter i det enskilda fallet som får betydelse för avgiften kan nämnas koordineringsarbete gentemot grannländer och andra sändare inom landet, omfattningen och svårighetsgraden av nödvändiga överväganden beträffande sändarnas tekniska beskaffenhet samt behovet av tekniska och administrativa åtgärder för att säkerställa en fungerande samverkan med andra sändare på en delad frekvens. Däremot bör inte storleken på det frekvensutrymme som användningen avser i sig ha någon betydelse för avgiftsuttaget. Det är dock inte otänkbart att det kan anses vara ett lämpligt mått för att schabloniserat bestämma omfattningen av den arbetsinsats som är den egentliga grunden för avgiftsuttaget.

Enligt nuvarande reglering har riksdagen överlämnat föreskriftsmakten beträffande avgifterna till regeringen med rätt för regeringen att delegera denna till en myndighet. I enlighet med vad vi anfört om den konstitutionella karaktären på den reglering som vi har att föreslå (se avsnitt 7.2.2) bör även föreskrifter om avgiftsuttag för tillstånd anses som fri- och rättighetsbegränsande enligt 2 kap. RF. Föreskrifter om avgifterna måste med hänsyn till detta ges i lag.

Vi förslår därför att det i en lagbestämmelse fastslås att den väsentliga och grundläggande förutsättningen för avgiftsuttaget skall vara att avgifterna bestäms så att kostnaderna för den verksamhet som enligt den föreslagna lagen skall bedrivas av tillståndsmyndigheten därmed täcks. 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 tillståndsgivningsverksamheten utan också kostnaderna för kunskapsuppbyggnaden inom myndigheten och myndighetens tillsynsverksamhet.

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 därvidlag kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten föreskriva om i form av verkställighetsföreskrifter enligt RF 8:13.

Vi har i detta sammanhang också övervägt huruvida utebliven avgiftsbetalning bör tillmätas någon betydelse för ett meddelat tillstånds fortsatta bestånd. 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.

Den tillämpade ordningen sammanhänger med det förhållandet att tillståndstiden regelmässigt sätts lika med avgiftsperioden. Som vi tidigare framhållit bör detta inte gälla för framtiden. Tillstånd skall enligt den reglering vi föreslår kunna gälla under ett antal år. Det kan dock vara skäl att ha avgiftsuppbörd en gång om året även i fortsättningen.

Våra förslag till bestämmelser angående återkallelse och ändring av tillstånd som vi redovisat under avsnitt 8.7 innebär inte att utebliven avgiftsbetalning skall utgöra grund för återkallelse av tillstånd. Det beror på den betydelse vi tillmäter vissa radioanvändningar från yttrandefrihets-synpunkt. Utebliven avgiftsbetalning bör i stället föranleda indrivning i vanlig ordning.

11.3 Överträdelse av reglerna

Vi föreslår att den som innehar eller använder radiosändare utan tillstånd eller använder radiosändare i strid med villkoren i ett meddelat tillstånd skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Till sådant straff skall också den kunna dömas som innehar ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare utan tillstånd. 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 varit föremål för brott skall kunna förverkas.

11.3.1 Bakgrund

Den som innehar eller använder radiosändare utan tillstånd eller använder radiosändare i strid mot villkor i meddelat tillstånd kan enligt nu gällande bestämmelser i 21 § radiolagen (1966:755) dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som innehar ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare utan tillstånd och den som överlåter eller upplåter radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare till den som saknar tillstånd. Samma straffskala gäller för den som sänder radioprogram utan erforderligt tillstånd.

Bestämmelser om straff har funnits i samtliga tidigare lagar på radioområdet. De första upptog dock endast böter som påföljd. Fängelsestraff föreskrevs först i den lagstiftning som infördes 1939.

Den nuvarande straffskalan bestämdes med hänvisning till att fängelse var stadgat i den föregående lagen och till bestämmelsen i 4 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt detta lagrum föreskrivs

att om det för brott är stadgat fängelse utan angivande av längsta tid därför får fängelse inte ådömas på längre tid än ett år. (Prop. 1966:37 s. 23 och prop. 1966:149 s. 40.)

11.3.2 Överväganden och förslag

För möjligheten att effektivt använda den resurs som radio utgör är det, som vi tidigare utvecklat, av avgörande betydelse att ordning råder. Tillståndsförfarandet syftar just till att det för detta ändamål skall vara möjligt att upprätthålla en ordning i utnyttjandet av radiofrekvenserna.

I enlighet med vad som gäller för närvarande måste det finnas möjlighet att ställa den till ansvar som använder radiosändare utan tillstånd eller i strid med meddelat tillstånd. Vi föreslår därför att det också i framtiden skall vara straffbelagt att inneha eller använda radiosändare utan tillstånd eller att använda radiosändare i strid med meddelat tillstånd.

Vi har i våra överväganden angående tillståndskravet för ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare ifrågasatt huruvida det numera kan anses vara behövligt med tillstånd för innehav av sådana föremål (avsnitt 8.3.2 in fine). Från våra utgångspunkter är det i huvudsak av intresse att kunna ingripa först om det är en radiosändare. Med hänvisning till att dessa bestämmelser har införts utifrån andra utgångspunkter har vi inte föreslagit någon ändring i tillståndskravet. Till följd härav anser vi oss inte heller ha underlag för att föreslå någon ändring vad gäller ansvarsbestämmelserna för innehav av ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare.

Inte heller anser vi oss ha anledning att föreslå någon ändring i det förhållandet att överlåtelse eller upplåtelse av radiosändare m.m. till den som saknar tillstånd skall kunna föranleda straff.

Med hänsyn till intresset av att sådana elektriska anläggningar som används för att alstra radiofrekvent energi för vetenskapliga, industriella, medicinska eller motsvarande ändamål inte används på andra frekvenser eller under andra villkor än vad som föreskrivs bör uppsåtlig avvikelser från vad som därvid är föreskrivet föranleda ansvar. Detsamma bör gälla den som bryter mot ett av regeringen föreskrivet förbud att inneha annan elektrisk anläggning, som utan vara radioanläggning, är avsedd att sända radiovågor.

Vi är inte övertygade om att straffvärdet för de ifrågavarande överträdelseerna är så högt att straffskalans övre gräns bör vara fängelse ett år. Det kan enligt vår mening därför ifrågasättas om den straffskala som gäller enligt radiolagen bör behållas. Vi anser emellertid att det knappast ligger inom ramen för vårt uppdrag att underkasta denna specialstraffrättsliga fråga sådan ingående bedömning som erfordras för att föreslå någon ändring i detta avseende. Snarare borde detta göras i samband med en allmän översyn av straffskalorna inom specialstraffrätten. Vi har därför stannat för att behålla nuvarande regel.

Radiosändare, ofullständig radiosändare, byggsats för tillverkning av radiosändare eller ovan angiven elektrisk anläggning som varit föremål för brott skall kunna förverkas under förutsättning att förverkande är påkallat

till förebyggande av brott eller att särskilda skäl för förverkande eljest föreligger. Även på denna punkt innebär förslaget att nuvarande regler bibehålls.

11.4 Kostnader och ikraftträdande

11.4.1 Kostnader

De allmänna tilläggsdirektiv (dir 1984:5) som gäller för alla kommittéer och utredningar innebär bl.a. att vi skall kostnadsberäkna våra förslag och att genomförande skall kunna ske med oförändrade eller minskade resurser.

Kostnaderna för myndighetsverksamheten inom radioområdet finansieras för närvarande genom att avgifter uttas av tillståndshavarna. Våra förslag innebär att det även i framtiden skall vara radioanvändarkollektivet som skall finansiera myndighetsverksamheten. De av oss 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. Det totala avgiftsuttaget från tillståndshavarna torde därför inte komma att öka till följd av våra förslag.

Resultatet av våra överväganden beträffande överklagande av beslut i tillståndsfrågor innebär att domstolarna kommer att tillföras en ny målgrupp. För närvarande rör det sig om ett mycket begränsat antal ärenden som överklagas till regeringen. Det är svårt att göra någon välgrundad bedömning av frågan huruvida de nya bestämmelserna kommer att leda till någon antalsmässig förändring. Vi kan dock tänka oss att utvecklingen i ett längre perspektiv kan motivera att särskilda resurser tillförs i vart fall första överprövningsinstansen. När det gäller den närmaste tiden torde kostnaderna för den ökning av resursbehovet på domstolssidan som kan följa med den nya målgruppen i huvudsak balansera mot minskningen av resursbehovet inom regeringskansliet för avgörandet av dessa frågor. Förslaget torde därför knappast föranleda någon ökning av totala kostnaderna för staten.

11.4.2 Ikraftträdande

Den nuvarande ordningen innebär att alla tillstånd regelmässigt gäller för ett kalenderår i taget. Införandet av den föreslagna lagen kommer således att innebära att all radioanvändning måste prövas utifrån de nya reglerna i anslutning till det årsskifte som följer efter reglernas ikraftträdande.

Lämpligen bör det åligga myndigheten att på grundval av det befintliga tillståndet efterhöra huruvida tillståndshavaren även fortsättningsvis avser inneha eller använda radiosändare. I det sammanhanget bör myndigheten informera om den nya lagen och att prövningen av tillståndsfrågan skall ske utifrån de nya reglerna. Därvid bör denne beredas möjlighet att

utveckla bl.a. sin uppfattning om den tillståndstid som önskas. Detta bör ske i god tid före det att gällande tillstånd utgår.

Vi lämnar inte något förslag om tidpunkt för reglernas ikraftträdande. Vi vill dock påpeka att det kan vara lämpligt att undvika att sätta lagen i kraft vid ett årsskifte. Som framgått tidigare gäller enligt nuvarande ordning att tillstånden formellt går ut den 31 december varje år. För att tillståndsmyndigheten skall få möjlighet att förbereda den mängd av beslut som måste fattas då de tidigare tillstånden går ut och för att detta arbete vid myndigheten lättare skall kunna fördelas under en längre tid är det skäl att välja en annan tidpunkt för införandet.

Enligt vår uppfattning finns det behov 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 dessa sändare inte gälla omedelbart vid lagens ikraftträdande utan först vid en något senare tidpunkt. Vi återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

11.5 EG-aspekter

De föreslagna bestämmelserna i lagen om radiokommunikation, m.m. är så utformade att regleringen inom EG kommer att beaktas vid tillståndsprövningen. Någon särskild lagharmonisering därutöver torde inte behövas vid ett svenskt medlemskap i EG.

11.5.1 Bakgrund

I våra direktiv erinras om direktiven (dir 1988:43) angående beaktande av EG-aspekten. Enligt dessa skall vi undersöka vilken gemensam ordning som förekommer inom EG, och de möjligheter till harmonisering som finns skall tillvaratas. Vidare skall vi undersöka hur de framlagda förslagen förhåller sig till EG:s motsvarande regler.

Vi har i vår genomgång i kapitel 3 av den internationella regleringen på radioområdet gett en kortfattad beskrivning av det arbete som skett inom EG på telekommunikationsområdet (avsnitt 3.1.3). Som vi där påpekat har detta arbete mestadels inte varit särskilt inriktat på frågor som exklusivt hör till radioområdet. Oftast har inriktningen varit på hela telekommunikationsområdet som en helhet, där radio utgör ett av flera sätt för befordran av informationen.

Detta innebär att ställningstaganden till spörsmål av intresse för radioanvändningen kan förekomma i skilda sammanhang. Att ge en heltäckande redovisning av EG:s bestämmelser i frågor som kan sägas ha anknytning till radioanvändning är därför en betydande arbetsuppgift. Vi begränsar oss

till att ta upp de av EG:s rättsakter som vi funnit har ett mera direkt intresse för radioanvändningen.

Till stora delar synes EG inte ha utformat någon för gemenskapen gemensam inställning till radioanvändning utan lämnat frågor om frekvensfördelning och frekvenstilldelning åt varje medlemslands eget bestämmande.

Ministerrådets resolution av den 28 juni 1990 om stärkandet av det alleuropeiska samarbetet om radiofrekvenser särskilt med hänsyn till tjänster med en alleuropeisk omfattning (90/C 166/02) torde därutöver vara väl ägnad att ge en allmän uppfattning om inställningen till radioanvändningsfrågor inom EG.

Rådet konstaterar i resolutionen att dess resolution (88/C 257/01) om utvecklingen av den gemensamma marknaden för teletjänster och teleutrustning fram till 1992 har medfört ett behov att främja skapandet av tjänster som omfattar hela Europa enligt marknadens krav och tillbörliga sociala behov. Det slås vidare fast att vissa kategorier av radiokommunikationstjänster i ökande utsträckning utgör en väsentlig del av dessa tjänster. Rådet framhåller att en överenskommelse om gemensamma frekvensband för radiokommunikationssystem specifika för hela Europa är en väsentlig grundval för teknisk standardisering inom området för radioutrustning. Rådet finner att bl.a. följande punkter skall vara huvudsakliga policymål inom det angivna området:

1. att förstärka europeiskt samarbete inom området samordning av radiofrekvenser i syfte att tillhandahålla tillräckligt många frekvenser för nya tjänster enligt behoven på den europeiska marknaden och med beaktande av kraven från existerande tjänster och från olika kategorier av användare,
2. att i synnerhet arbeta mot tilldelning vid rätt tidpunkt av tillräckliga frekvensresurser till mobila tillämpningar och satellittillämpningar samtidigt som kraven på frekvensband från andra användare vederbörligen beaktas,
3. att främja den effektiva användningen av frekvensbanden genom att vid rätt tidpunkt ta hänsyn till tjänster och användarkrav mot bakgrunden av industriell utveckling och utveckling av standarder.

För några särskilda radioanvändningar har EG utformat vissa gemensamma regler. Det gäller den alleuropeiska, landbaserade, allmänt tillgängliga, radiobaserade personsökningstjänsten (ERMES) och det allmänt tillgängliga, alleuropeiska, cellulära, digitala mobilkommunikationssystemet (GSM).

När det gäller GSM har rådet således bestämt i direktiv den 25 juni 1987 (87/372/EEC) att medlemsstaterna skall se till att frekvensbanden 905 - 914 och 950 - 959 MHz reserveras uteslutande för allmänt tillgänglig, alleuropiesk, cellulär, digital mobilkommunikation. Medlemsstaterna skall vidare se till att nödvändiga planer upprättas, så att det angivna mobiltelefonsystemet skall kunna uppta hela frekvensbanden 890 - 915 och 935 - 960 MHz så snart som möjligt i enlighet med efterfrågan. I anslutning till direktivet har rådet gett en rekommendation (87/371/EEC) angående införandet av GSM-systemet i medlemsstaterna.

I direktiv den 9 oktober 1990 (90/544/EEC) har rådet föreskrivit att medlemsstaterna skall ange fyra kanaler på frekvensbandet 169,4 - 169,8 MHz för den alleuropeiska, landbaserade, allmänt tillgängliga, radiobaserade personsökningstjänsten. Av direktivet följer vidare att medlemsstaterna skall säkerställa att planeringen sker så snabbt som möjligt för att möjliggöra att den angivna personsökningstjänsten kan uppta hela frekvensbandet 169,4 - 169,8 MHz i takt med efterfrågan. I en rekommendation samma dag (90/543/EEC) formulerar rådet de krav som bör uppfyllas av personsökningstjänsten.

Av betydelse för användning av radio är vidare det s.k. terminaldirektivet (se avsnitt 3.1.3). Det är tillämpligt inte bara på vanliga terminaler, t.ex. telefonapparater, utan också på terminaler som använder sig av radio, alltså radiosändare.

11.5.2 Överväganden

Det är ur många synvinklar av betydelse att de svenska regler som utformas inte har ett sådant innehåll att de kommer att stå i motsättning mot EG:s reglering. Som vi ovan konstaterade har dock EG endast i begränsad utsträckning någon gemensam reglering för radioområdet. Detta förhållande kan naturligtvis till stor del förklaras av den betydelse som det internationella samarbetet av tradition haft på radioområdet. Alla EG:s medlemsstater deltar i ITU och CEPT och torde ha utformat sina nationella regler i överensstämmelse med vad som överenskommit inom dessa organisationer, varför behov av särskilda EG-regler på radioområdet hittills inte har ansetts föreligga i någon högre grad.

När det gäller de ovan berörda områdena där EG genom direktiv har utformat gemensamma regler kan det konstateras att den lag vi föreslår är väl förenlig med dessa regler. Ett svenskt närmande till EG torde med avseende på vad som hittills bestämts inom EG på detta område inte innebära några särskilda svårigheter. Det kan exempelvis konstateras att vad gäller mobilkommunikation i GSM-systemet så har det i Sverige anslagits frekvensutrymme och utsetts operatörer. Bakgrunden till detta är givetvis att GSM-systemet skall införas inte endast inom EG utan även i flera av de länder i Europa som för närvarande står utanför gemenskapen.

Det kan förväntas som en effekt av bl.a. terminaldirektivet och EMC-direktivet (beträffande det sistnämnda, se avsnitt 9.2) att verksamheten med standardisering av utrustning kommer att utökas inte bara på teleområdet i stort utan också på radioområdet. Detta samarbete deltar Sverige i redan nu genom vår medverkan i ETSI och TRAC. Det finns givetvis mycket som talar för att de standarder som antas internationellt också bör vara styrande för bedömningarna nationellt. Våra överväganden beträffande krav på den tekniska utrustningen (avsnitt 8.5.3) vid prövning av tillståndsansökningar anser vi stämmer väl överens med denna utgångspunkt. Således bör inte de bestämmelser vi föreslår om tillståndsprövning anses stå i strid med terminaldirektivet.

Över huvud taget är de lagbestämmelser som vi föreslår utformade på sådant sätt att implementeringen av EG:s direktiv, såvitt vi har möjlighet

att överblicka, kan antas komma att ske automatiskt. Någon ytterligare särskild lagstiftning torde inte krävas för att harmonisering skall uppnås med EG:s regler på området. I enlighet med vad vi framhållit i våra överväganden om grunderna för tillståndsprövningen, såsom oskadlighetsbedömning i förhållande till annan radioanvändning, uppfyllandet av rimliga tekniska krav, etc., är EG:s bestämmelser av den arten att dessa i praktiken måste beaktas under alla förhållanden.

12 Specialmotivering

12.1 Förslaget till lag om radiokommunikation, m.m.

För att markera att de regler som vi föreslår är avsedda att vara av grundläggande natur för all användning av radiovågor har vi i enlighet med vad som närmare motiverats i avsnitt 8.1 funnit att dessa regler bör samlas i en särskild lag.

Detta ställningstagande leder till att vi till vissa delar har varit tvingade att gå utanför vad som omedelbart ligger i utredningsuppdraget. Det gäller exempelvis vissa frågor om tillståndspliktens omfattning, avgiftsbestämmelser och regler om ansvar för överträdelser av bestämmelserna. Vår målsättning har dock varit att utan mera ingående överväganden så långt vi ansett det vara möjligt i dessa delar överföra de gällande bestämmelserna i stort sett oförändrade till den nya lagen.

Trots denna målsättning har det inte varit möjligt att helt undvika att ta upp till övervägande bestämmelser som egentligen inte omfattas av vårt utredningsuppdrag. Vi har då kunnat konstatera att bestämmelserna i några fall tillkommit av skäl som inte i första hand är betingade av omsorgen om ordningen i etern. Detta gäller exempelvis bestämmelserna rörande ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare, vilka får anses främst tillkomna med avsikten att öka integritetsskyddet. Det kan misstänkas att utvecklingen på tekniksidan har medfört att dessa bestämmelser numera knappast kan sägas fylla den åsyftade funktionen. Eftersom vi inte har något underlag för att konstatera att de skäl som föranledda införandet numera inte längre kan anses föreligga har vi tagit upp reglerna i vårt lagförslag.

Mot bakgrund av vår uppfattning att bestämmelser om regler om användning av radiosändare till sin natur är fri- och rättighetsbegränsande i den mening som avses i 2 kap. regeringsformen är den av oss föreslagna lagen avsedd att vara heltäckande inom sitt område. Utrymmet för riksdagen att delegera sin föreskriftsmakt är begränsat till sådana delar av regleringen som inte har den angivna innebörden. Detta har lett till att delegationsbestämmelser förekommer mycket sparsamt i lagen.

Det sagda hindrar inte att det finns behov av vissa kompletterande regler. Vi har därvid förutsatt att dessa skall ha sådant innehåll och vara av den karaktären att de skall kunna rymmas inom den ram som sätts av bestämmelserna i RF 8:13 första stycket 1. Den utfyllnad av lagreglerna som behövs får alltså ske i form av verkställighetsföreskrifter beslutade av

regeringen eller, efter bemyndigande från regeringen, av en förvaltningsmyndighet.

Vi har också antagit att det för framtiden kommer att finnas särskilda lagregler för bl.a. rundradioverksamhet (radiolagen m. fl. lagar) och kommersiell televerksamhet. Dessa kan till viss del sägas komplettera den av oss föreslagna lagen samtidigt som de givetvis också kommer att reglera andra frågor.

1 §

Paragrafens första stycke innehåller en bestämmelse om lagens tillämpningsområde. Den exakta betydelsen av begreppen radioanläggningar och radiovågor framgår av andra stycket. Beträffande vad som avses med innehav respektive användning hänvisas till specialmotiveringen till 2 §.

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 slagena 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 framförallt 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.

Andra stycket 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. För närmare belysning av vad som är radiovågor hänvisas till avsnitt 2.1.

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 huruvida varje utsändning av radiovågor är att anse som radiokommunikation. Uppräkningen får i och för sig anses vara endast en exemplifiering av olika sätt att befördra 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 avseende och föranleda tvivel 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 utsänder en högfrekvent våg genom att, ungefär som med en vanlig lampa, 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, varmed 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. Definitionen av detta begrepp stämmer i huvudsak överens med RR:s begrepp "radiodetermination".

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 har vi inte avsett 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, effektregulatorer med halvledare och högspänningståndsytter.

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.

I tredje stycket anges det övergripande syftet med den föreslagna lagen. Det framgår där att lagen skall befordra 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 endast en liten del av en radiovåg utnyttjas bör också sådana användnings-sätt omfattas av kravet på effektivitet.

Kravet på effektivitet i radioanvändningen har belysts bl.a. i avsnitten 7.1, 8.5.2, 8.5.3 och 8.5.4 ovan. Det bör observeras att kraven på ett effektivt utnyttjande av radiofrekvenser inte har samma innebörd i alla situationer. Det är inte alltid möjligt att anlägga ett renodlat tekniskt synsätt på effektivitetsproblemen. Ofta måste också ekonomiska omständigheter vägas in i bedömningen. Hänsyn härtill kan behöva tas exempelvis när tillståndstiden skall bestämmas.

Beroende på situationen kan det ibland anses mera effektivt att för stunden inte medge tilldelning av ett visst frekvensutrymme för att det i framtiden skall vara möjligt att introducera nya, effektiva radioanvändningar eller utvidga befintliga radiosystem. Effektivitetskravet skall upprätthållas för att det därigenom skall bli möjligt att bereda alla som vill använda radio möjlighet därtill. De användningar som skall förekomma och den tekniska utrustning som skall användas måste vara sådana att sammantaget ett så effektivt utnyttjande som möjligt uppnås.

Den erinran om att vad som i annan lag kan vara föreskrivet beträffande viss radioanvändning skall beaktas har i dagens läge betydelse för endast rundradioområdet och kan möjligen synas överflödig. Utvecklingen på området för kommersiell televerksamhet kan emellertid mycket väl tänkas leda till att lagbestämmelser av betydelse i frågor om tillståndsgivning för sådana användningssätt ges i en särskild lag. Det kan i framtiden också tänkas uppstå behov av att lagreglera frekvenstilldelning för vissa bestämda radiotjänster och därvid ange bestämda kriterier på antal tillståndshavare, tekniska specifikationer, etc. Det har bedömts vara av värde att en erinran härom görs i lagen.

I syftesbestämningen innefattas också att radiokommunikationens betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten skall beaktas särskilt. 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. Se närmare om bakgrunden till grundlagsbestämmelsen i prop. 1990/91:64 s. 116.

2 §

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 uppställs avseende radiomottagare får sådana innehas och användas av envar. I radiolagen framgår detta för närvarande uttryckligen av 3 §. Av YGL 1:3 tredje stycket följer också att innehav av radiomottagare för mottagning av radioprogram är skyddat. Eftersom det torde vara ett förbud och inte den allmänna handlingsfriheten som kräver en uttrycklig regel har vi ansett oss kunna underlåta att i den nya lagen ta in en bestämmelse om rätt att inneha och använda radiomottagare. (Jfr. Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, 1984, s. 259.)

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 vi utvecklat i avsnitt 8.5.3 (Tekniska krav på radioanläggningen) 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.

Den motsvarande bestämmelsen i radiolagen tar uttryckligen upp lagens geografiska tillämpningsområde. Det framgår således att tillståndskravet gäller här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket. I den föreslagna lagen har denna text inte tagits upp, eftersom den har ansetts obehövlig. För att det inte skall råda någon tveksamhet bör det dock framhållas att det inte är avsett att den föreslagna lagen skall innebära någon förändring i detta hänseende.

För belysning av frågan om vem som skall anses som innehavare och användare av en radiosändare hänvisas till avsnitt 8.3.3.

Kravet på tillstånd för innehav av ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare har kommenterats i avsnitten 8.3.2 och 8.3.3.

Bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* motsvaras helt av 2 § andra stycket radiolagen.

Även bestämmelsen i *tredje stycket* har sin motsvarighet i radiolagen, nämligen dess 2 § tredje stycke. Nuvarande bestämmelse 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 ifrågavarande föremål. I den föreslagna bestämmelsen föreskrivs att överlåtelse eller upplåtelse får ske till någon som saknar tillstånd endast om den till vilken överlåtelsen eller upplåtelsen sker inte skall inneha eller använda sändaren. Ändringen är föranledd av det numera mycket 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 skulle vara skyldig att begära att leasingföretaget, som ju är den civilrättslige förvärvaren av radiosändaren, skulle ha tillstånd innan överlåtelse kunde ske är knappast i linje med tankarna bakom tillståndskravet. I sådana fall bör överlåtaren eller upplåtaren anses ha gjort på vad honom ankommer om den som kommer att inneha eller använda radiosändaren har tillstånd.

Genom föreskriften i *sista stycket* klarläggs att de undantag från den individuella tillståndsplikten som följer av bestämmelserna i 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 11 § (i den mån en myndighetsfunktion motiverar avgiftsuttag; se specialmotiveringen till denna paragraf) och 13 § 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.

Genom bestämmelsen tydliggörs också att Sverige uppfyller kravet i RR på att användningen av radiosändare får ske endast efter någon form av tillståndsförfarande.

3 §

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 sammanhänger med den ordning för överprövning av beslut i tillståndsärenden som vi föreslår, där överprövning skall ske av domstol (se avsnitt 10.2).

Den föreslagna ordningen innebär att regeringen inte får möjlighet att påverka praxis i tillståndsfrågor. I den mån regeringen skulle anse det finnas behov av någon ändring i tillämpningen får sådan åstadkommas genom att förslag om ändring i lagen föreläggs riksdagen. Ett sådant förfarande får också anses stå bäst i överensstämmelse med den betydelse som tilldelning av frekvenser och utformning av villkor i övrigt för användning av radio tillmäts från yttrandefrihetssynpunkter.

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 utfärdandet av verkställighetsföreskrifter till den föreslagna lagen. Utrymmet att tillföra materiellt sett nya bestämmelser i denna form är dock begränsat (se närmare om detta, avsnitt 7.2.1).

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att tillsyn över radioanvändningen skall ankomma på samma myndighet som har funktionen att vara

tillståndsmyndighet. Innebörden av tillsynsfunktionen har utvecklats i avsnitt 11.1.2.

4 §

Paragrafen innehåller de bestämmelser mot vilka ansökningar om tillstånd att inneha och använda radiosändare skall prövas. Bestämmelserna, som inte har någon motsvarighet i radiolagen, är utförligt motiverade i avsnitt 8.5.3.

För prövning av ansökan från den som önskar inneha radiosändare utan att också ha rätt att använda den skall bestämmelserna i 6 § gälla. I de fall ansökan gäller en ofullständig radiosändare eller en byggsats för tillverkning av radiosändare blir dock bestämmelserna i 4 § 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 huruvida den i första punkten upptagna förutsättningen för bifall till ansökan är för handen. Dessutom måste givetvis den sökta radioanvändningen helt allmänt vara möjlig att identifiera. Det går således inte att få bifall till en helt ospecificerad ansökan om att i största allmänhet få tillstånd till att använda radiosändare.

Prövningen enligt *punkten 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 slag av 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 för dessa användningar måste påverkan från annan trafik accepteras. 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 provningen enligt denna punkt ligger också att bedöma huruvida sökanden eller den som i sökandens ställe skall handha radiosändaren har tillräckliga kunskaper för att hantera radiosändaren. Detta har framförallt 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 anlitande 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 provning huruvida vederbörande kan förväntas följa de villkor med vilka ett tillstånd förenas. Beträffande den som vid tillfället för provningen nyligen har överträtt bestämmelserna i lagen eller använt en radiosändare i strid med villkoren för ett tillstånd kan det finnas skäl till antagande att risk föreligger för skadlig påverkan på annan radioanvändning om tillstånd beviljas.

De i *punkten 2* uppställda kraven på anläggningens tekniska beskaften torde i praktiken ofta kunna återföras till de bedömningar som gjorts i internationella fora för standardisering. Genom deltagande i det internationella standardiseringsarbetet kan såväl tillverkare och användare som tillståndsmyndigheten påverka produkternas prestanda. Det sagda hindrar inte att det kommer att finnas betydande 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 sammantagna framstår som rimliga. Att i generella ordalag närmare beskriva vad som bör vara avgörande vid provningen låter sig knappast göra, utan det får överlämnas till tillståndsmyndigheten och överprövande domstolar att mera detaljerat för de olika situationer som kan tänkas uppkomma bestämma vilka krav som skall ställas på anläggningarnas tekniska beskaften.

I betydande utsträckning torde sådana krav på den tekniska beskaften som generellt bör gälla för bestämda slag av radioanläggningar kunna meddelas i form av verkställighetsföreskrifter. Med dessa föreskrifter som grund kan förfarandet med typprovning av de ifrågavarande anläggningarna förekomma även i framtiden.

Beträffande provningen enligt *punkt 3* hänvisas till vad som sagts i specialmotiveringen till 1 § om radiokommunikationens betydelse för yttrande- och informationsfriheten och till avsnitt 8.5.3 om grunderna för tillståndsprovningen.

Prövningen enligt *punkt 4.* kan ge upphov till särskilda problem med hänsyn till att uppgifter om planering av utbyggnad av befintliga radioanvändningar kan vara skyddade enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100). Bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen blir då att tillämpa i förhållandet till en sökande som vill bli tilldelad sådana frekvenser som kan innebära att skäligheten av beredskapen för utvecklingen av den befintliga radioanvändningen ifrågasätts.

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 8.5.3.

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. Behoven av 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 7 §, ske efter hörande av överbefälhavaren.

De frekvensbehov som tillkommer i en krigssituation eller motsvarande regleras med stöd av 16 §.

I *punkten 6. och paragrafens andra stycke* ges 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.

När tillstånd krävs från annan myndighet får det förutsättas att den myndigheten och tillståndsmyndigheten enligt denna lag samarbetar så att dylika tillstånd inte meddelas om det inte finns möjlighet att ge tillstånd till användning av radiosändare enligt denna lag. På motsvarande sätt bör samråd förekomma i de fall då det av någon anledning finns skäl att överväga återkallelse av tillstånd eller några förändringar i övrigt beträffande tillståndsvillkoren. Någon föreskrift om denna samrådsverksamhet har inte bedömts behövas i lag. Däremot bör detta regleras i myndigheternas instruktioner.

Beträffande innebörden av dessa bestämmelser förtjänar det i detta sammanhang att anmärkas att förhållandena kan vara långt mera komplexa än ordalydelsen i förstone låter antyda. Det kan t.ex. förekomma fall då förutsättningar enligt den av oss 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 det 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 vårt lagförslag beaktas. Även om den föreslagna regelns ordalydelse kan antyda en mer begränsad tillämplighet omfattar den ändå även ett dylikt fall.

Formuleringen av andra stycket 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.

5 §

Bestämmelserna i paragrafen reglerar innehållet i tillståndsbesluten. Det rör sig alltså här om förvaltningsbeslut.

För att bestämmelserna skall bli aktuella måste alltså prövningen av ansökan ha utfallit med framgång för sökanden. Har prövningen enligt 4 § lett till att ansökan helt eller delvis inte kan bifallas måste givetvis beslutet motiveras i den ordning som är föreskriven i 20 § förvaltningslagen (1986:223).

Tillståndsbeslutets innehåll skall helt kunna återföras till de förhållanden som varit av betydelse vid prövningen enligt reglerna i 4 §. 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 4 § innebär.

Av första meningen 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 4 § och för tillståndsmyndighetens bedömningar av förväntad trafikmängd. Att detta framgår av beslutet är viktigt med hänsyn till att riktigheten av tillståndsmyndighetens avgörande skall kunna kontrolleras. Det har också betydelse i en situation då det är aktuellt att i något avseende förändra tillståndsvillkoren.

Som påpekades under specialmotiveringen till 4 § 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 punkten 4. i paragrafen bör kunna inordnas inte bara sådana villkor som omedelbart har betydelse för radioanvändningen. Inom ramen för denna punkt kan det också vara motiverat för tillståndsmyndigheten att förutskicka villkor som först efter en tids utnyttjande av radioanläggningen blir aktuella att tillämpa. Ett exempel på sistnämnda slag av villkor kan vara att den som får ett tillstånd att etablera ett radionät för landmobil kommunikation kan behöva dela den tilldelade frekvensen med till-

kommande tillståndshavare. Det kan också tänkas villkor som är betingade av villkor som hänger samman med sådant tillstånd som måste föreligga enligt annan lag för vissa slag av radioanvändningar. 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 även vara möjliga att överklaga.

Bestämmelserna har i övrigt motiverats i avsnitt 8.6.

6 §

Bestämmelserna reglerar möjligheterna att få tillstånd till enbart innehav av radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare. Som framhållits tidigare torde det 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 en affärsverksamhet för försäljning av radiosändare inte har behov att praktiskt prova och demonstrera anläggningar och det till följd härav behövs ett användartillstånd kan verksamheten utgöra motiv för innehavartillstånd.

När det gäller tillstånd till innehav av ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare bör samma slag av skäl som ovan upptagits 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 radiosändare som blir av byggsatsen.

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.

7 §

Bestämmelserna i denna paragraf innebär att försvarsmakten inte behöver ha något individuellt tillstånd för innehav eller användning av radiosända-

re, 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 4 §.

Av bestämmelsen i första styckets andra mening följer att det är tillståndsmyndigheten som har beslutanderätten avseende frekvenstilldelning för försvarsmaktens radioanvändning och fastställandet av 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 4 § 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 dock inte innebära att det alltid skall vara ett företräde för försvaret. Det får ankomma på berörda myndigheter att närmare fastställa vad som skall anses utgöra en rimlig avvägning mellan de inblandade intressena.

Statliga myndigheters användning av radiosändare i övrigt är inte undantagen från tillståndsplikten. Dock är statliga myndigheters innehav av radiosändare inte tillståndspliktigt. Avsikten med detta är att det inte skall uppstå tveksamhet om att myndigheter som i sin verksamhet mer eller mindre tillfälligt kan komma att inneha radioanläggningar som de inte skall använda inte behöver söka tillstånd för detta.

Bestämmelserna motiveras ytterligare i avsnitt 8.8.1 och 8.5.3.

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 i varje särskilt fall. Motiven framgår av avsnitt 8.8.2 och 8.8.3. Den myndighet som regeringen bestämmer bör vara tillståndsmyndigheten.

Till skillnad från individuellt beslutade tillstånd föreskrivs inget 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 huruvida 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 ifrågavarande slag av transportmedel.

9 §

Paragrafens första mening motsvaras av 2 § första stycket sista meningen radiolagen. Någon motsvarighet till resterande delar av paragrafen finns inte i radiolagen.

Av den allmänna motiveringen, avsnitt 8.7.3, framgår att bestämmningen av tillståndstiden skall göras självständigt i varje särskilt fall. Förhållandet att det skall vara 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. De i andra meningen uppräknade förhållandena skall vara styrande när tiden bestäms. Det kan antas att för samma slag av radioanvändningar 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 utslutas att tillståndshavaren därvid måste acceptera vissa smärre 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.

10 §

Bestämmelserna har inte några motsvarigheter i radiolagen.

Bestämmelserna är avsedda att uttömmade reglera under vilka förhållanden som det mot tillståndshavarens vilja får beslutas om ändringar i tillståndsvillkoren (innefattande bl.a. frekvenstilldelningen) och om återkallelse av tillståndet. Om det bedöms finnas 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 8.7.3.

Det har ansetts självklart och därför inte behövts uttryckligen anges att en anmälan från tillståndshavaren under löpande tillståndstid om att radioanvändningen har upphört och att vederbörande därför inte längre önskar ha kvar tillståndet skall innebära att tillståndet skall upphöra. I en sådan situation bör myndigheten återkalla tillståndet. Beroende på hur regeringen eller myndigheten föreskriver om avgiftsuttaget enligt 11 § kan upphörandet av tillståndet dock inte alltid innebära att avgiftsskyldigheten bortfaller förrän vid närmast följande debiteringstillfälle.

Såsom avvikelser av mindre betydelse enligt första stycket punkten 1. bör anses exempelvis smärre fel i radioanläggningen och i denna ingående antennenanläggning som omgående rättats till efter påpekande. Också marginella överträdelser av gränserna för tillåtet trafikeringssområde får hänföras hit. Däremot bör förändringar i radioanläggningen syftande till att öka sändarstyrkan utöver den tillåtna normalt inte anses vara av mindre betydelse.

En omständighet som kan föranleda att tillståndet återkallas med åberopande av första stycket punkten 2. är om radioanvändningen som tillståndet gäller har bestått i att utföra sändartjänster åt sådana tillståndshavare som avses i 4 § andra stycket och de medgivanden som avses där har återkallats eller eljest upphört att gälla. I ett dylikt fall skall radioanvändningen för det angivna ändamålet upphöra. Tillståndet bör då återkallas. Det finns dock 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 visats sig bli det verkliga utfallet inte är större än att detta förhållande inte har någon betydelse för möjligheterna att utnyttja de ifrågavarande frekvenserna effektivt.

Det bör observeras att av förfaranden beskrivna i punkterna 3. och 4. är ändring av tillståndsvillkoren det som i första hand skall förekomma om någon åtgärd skall vidtas. Först om det bedöms vara otillräckligt att ändra villkoren får återkallelse ske.

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 med att "synnerliga skäl" måste föreligga för att en sådan åtgärd skall få vidtas. Bedömningen av huruvida synnerliga skäl föreligger skall främst göras utifrån frekvens effektivitetsaspekter. 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 också finnas skäl att beakta i vilken utsträckning som en tillståndshavare kan tänkas få ersättning av en tillkommande radioanvändare. Sistnämnda förhållande kan dock inte vara ensamt avgörande för huruvida en återkallelse eller ändring får ske.

11 §

Motsvarande bestämmelse i 2 § fjärde stycket radiolagen innebär att avgiftsmakten delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den nya bestämmelsen innebär att grunden för avgiftsuttaget bestäms i lag.

I paragrafen fastslås att grunden för uttag av avgifter från tillståndshavare 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 tid efter annan.

Avgift får tas ut av alla kategorier av tillståndshavare. Den enda begränsningen härvidlag är att avgiftsuttaget måste vara motiverat av något slag av myndighetsfunktion med avseende på den ifrågavarande radioanläggningen (jfr. specialmotiveringen till 2 § sista stycket). 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.

Av den allmänna motiveringen, avsnitt 11.2.2, framgår att föreskrifter om avgifternas storlek för olika slag av radioanvändning får meddelas i form av verkställighetsföreskrifter.

12 §

Förevarande paragraf avser att ge utrymme för regler om användning av vissa elektriska anläggningar som inte är radioanläggningar enligt definitionen av detta begrepp enligt 1 § men som är avsedda att alstra radiofrekvent energi eller eljest att sända ut radiovågor. Den allmänna motiveringen till bestämmelserna framgår av avsnitt 9.2.

Den grupp av anläggningar som utnyttjar radiofrekvent energi, använder för sin funktion ofta endast en del av en radiovåg. Det vanligaste användningssättet är att i någon bemärkelse tillföra värme. Det är av betydelse för att inte störningar skall uppkomma på radiokommunikation eller radiobestämning att användningen sker under bestämda villkor. Villkoren kan avse tillåtet frekvensområde, högsta tillåtna fältstyrkenivå, etc. Mot bakgrund av syftet att förhindra skadlig påverkan på radiokommunikation och radiobestämning får regeringen ge föreskrifter om villkor för användningen som gör att riskerna för sådana störningar minimeras.

Sådana elektriska anläggningar som inte omfattas av bestämmelserna i första stycket men ändå är avsedda att sända ut radiovågor kan förbjudas av regeringen. 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 ren bärvåg kan störa ut radiokommunikation eller radiobestämning.

Att en samordning kan behövas vid meddelandet av föreskrifter med stöd av dessa bestämmelser och föreskrifter på grund av framtida lagbestämmelser rörande elektromagnetisk kompatibilitet har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 9.2.

13 §

Bestämmelserna om störningar från radiomottagare motsvaras av 3 § andra stycket radiolagen.

Motiveringen till bestämmelserna finns i avsnitt 9.2.

Bestämmelser om vite ges i lagen (1985:206) om viten.

14 §

Ansvarsbestämmelserna har i huvudsak oförändrade överförts från radiolagen. Det har dock i klarhetens intresse tillagts vilket subjektivt rekvisit som skall gälla. Dessutom har tillförts en bestämmelse om ansvar för den som bryter mot en föreskrift rörande en elektrisk anläggning enligt 12 §.

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 2 §.

Den förändring som skett av förverkandebestämmelserna är inte avsedd att innebära någon ändring i sak i förhållande till nuvarande lydelse.

15 §

Enligt bestämmelserna i paragrafen skall enskilda tillståndsfrågor överklagas till länsrätten. Med frågor om tillstånd avses alla förvaltningsbeslut i tillståndsmyndighetens myndighetsutövning enligt denna lag. Det kan således röra inte bara frågan huruvida tillstånd skall beviljas eller inte, utan också frågor om tillståndsvillkorens innehåll och tillståndstidens längd.

Det har inte någon betydelse för möjligheterna till överprövning om tillståndsmyndighetens beslut i tillståndsfrågor är föranlett av en ansökan eller om ärendet har upptagits av myndigheten ex officio. Sistnämnda slag av ärenden kan förekomma exempelvis om det finns anledning att pröva huruvida skäl för återkallelse av ett tillstånd föreligger.

Det är att observera att bestämmelsen i tredje stycket inte gäller beslut om påförande av avgift.

Paragrafen gäller inte beslut som avses i 7 § första stycket andra meningen.

16 §

Paragrafen är avsedd att utgöra grund för regeringens behörighet enligt RF 13:6 att för en krigssituation eller motsvarande ge andra bestämmelser om radioanvändning än som följer av denna lag. Sådana bestämmelser har

enligt nuvarande ordning bl.a. meddelats i förordningen (1980:140) om användning av radiosändare i krig m.m.

Bestämmelsens ordalydelse kan komma att behöva anpassas till de ändringar av regeringsformens bestämmelser som kan bli följden av lagstiftning i anledning av CFL-utredningens betänkande Det civila försvaret (SOU 1989:42).

Övergångsbestämmelser

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 televerket som meddelar frekvenser m.m. Enligt den föreslagna lagen skall statliga myndigheters användning av radiosändare vara tillståndspliktigt. För att det skall finnas tid för en smidig övergång bör tillståndsplikten för statliga myndigheters sändare dock inte gälla omedelbart vid lagens ikraftträdande utan först en tid därefter. Med beaktande av att icke-statliga tillstånd enligt äldre ordning bör gälla fram till närmaste årsslut efter den nya lagens ikraftträdande bör tillståndskravet enligt den nya lagen för statliga radiosändare inträda inom högst ett år efter det att lagen i övrigt trätt i kraft.

12.2 Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755)

Förslaget innebär att de bestämmelser i radiolagen som innehåller den nuvarande lagregleringen av rätten att inneha och använda radiosändare upphävs. De ersätts i de flesta fall av bestämmelserna i den föreslagna lagen om radiokommunikation, m.m.

Beträffande radiolagens bestämmelser om mottagare ges dock, med undantag av bestämmelserna i 3 § andra stycket, inte några motsvarande bestämmelser i den nya lagen. Av skäl som angivits i specialmotiveringen till 2 § förslaget till lag om radiokommunikation, m.m. (avsnitt 12.1) har bestämmelsen i 3 § första stycket radiolagen om rätt för envar att inneha mottagare ansetts onödig. Följaktligen föreslås att den upphävs. I konsekvens med detta bör också erinringarna om lagen (1989:41) om TV-avgift och lagen (1988:15) om förbud mot radarvarnare inte längre finnas kvar.

Bestämmelserna i 3a § radiolagen är förestavade av integritets-skyddsintresse. Det kan ifrågasättas om inte den tekniska utvecklingen har inneburit att bestämmelserna numera kan anses mindre verksamma för uppnående av det ändamål för vilket de tillkommit. Vårt underlag för att fastställa om detta är förhållandet är emellertid inte tillräckligt. Av direktiven för telelagsutredningen (dir 1991:34) framgår att den utredningen bl.a. skall överväga frågor om integritet och sekretess i

televerksamhet. I avvaktan på resultatet av det utredningsarbetet bör bestämmelserna stå kvar i radiolagen.

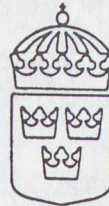
De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär att tillståndsbeslut som meddelats enligt radiolagen skall ha fortsatt giltighet under den tillståndstid som bestämts i beslutet. Detta leder till att under övergångstiden kommer de gamla villkoren att gälla. Eftersom tillståndstiden regelmässigt varit endast ett år kan det antas att detta för de flesta fall knappast torde innebära några praktiska problem, men för ordningens skull bör det påpekas.

För beslut som meddelats före den nya lagens ikraftträdande bör äldre föreskrifter tillämpas vid överprövningen. Något överlämnande av överklagade mål från regeringen till länsrätten skall inte ske.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Ändringen, som endast berör lagens 14 §, är föranledd av att beslut i tillståndsfrågor och frågor om påförande av avgift skall kunna överprövas av domstol. Enligt det föreslagna nya stycket skall länsrätten i Stockholm pröva mål som överklagas från tillståndsmyndigheten.

Kommittédirektiv



Dir. 1990:4

Frekvensplanering, frekvensförvaltning och radio-kommunikation - rättsliga och organisatoriska frågor

Dir. 1990:4

Beslut vid regeringssammanträde 1990-02-08

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet G. Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att föreslå tillägg och ändringar i den radorättsliga lagstiftningen som gäller planering och fördelning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare.

Utredaren skall också se över den nuvarande organisationen för frekvensförvaltning och tillståndsgivning samt lägga fram förslag som innebär att televerket skiljs från sin myndighetsutövning på radioområdet.

Bakgrund

Radiokommunikation

Radioteknik, i förening med annan teknik på teleområdet, möjliggör i dag tal- och datakommunikation samt överföring av radio- och TV-program i princip över hela världen.

Vi kan i dag tala med varandra i telefon oavsett avstånd. Genom mobil radio kan man kommunicera i stort sett oberoende av var man befinner sig. När det gäller datakommunikation kan signaler överföras mellan datorer på stora avstånd inom ofattbart korta tidsrymder. Via radio och TV kan vi i ljud och bild direkt följa händelser som inträffar på andra platser på hela jordklotet.

Varje radiokommunikation förutsätter att radiosändare och radiomottagare får disponera en radiofrekvens någorlunda ostörda. Bl.a. inom tätt befolkade områden är efterfrågan på frekvenser för vissa kommunikationsändamål större än tillgången. Detta innebär att man ibland tvingas att prioritera viktigare användningsområden och begränsa antalet användare.

Radiokommunikation kräver både internationell och nationell frekvensplanering samt reglering och kontroll

Frekvensplanering

För att radiotekniken skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt krävs att det begränsade frekvensutrymmet utnyttjas maximalt och att störningar undviks. Detta åstadkommer man genom bl.a. frekvensplanering. De tekniskt användbara frekvenserna delas därvid in i olika frekvensområden med fastställda användningsområden t.ex. för rundradio, TV, mobil radio (mobiltelefoner, personsökare m.m.), olika satellittjänster, radar, sjöradio och flygradio.

Den internationella frekvensplaneringen sker inom Internationella Teleunionen (ITU) och görs utifrån frekvensområdenas tekniska lämplighet för olika typer av radiosändningar. I Norden görs frekvensplaneringen inom det nordiska samarbetet på teleförvaltningsområdet. Den nationella frekvensplaneringen görs av televerket.

Nuvarande bestämmelser

De grundläggande bestämmelserna om radiokommunikation finns för närvarande i radiolagen (1966:755, omtryckt 1986:1209). I radiolagen definieras *radiosändning* som 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 särskild anordnad ledare. *Radiosändare* definieras som anordning för radiosändning och *mottagare* som anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning.

I radiolagen föreskrivs att det krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för att här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket få inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare. Tillstånd skall meddelas för viss tid (2 §).

Genom kungörelsen (1967:446) om radiosändare har regeringen bestämt att televerket skall vara tillståndsgivande myndighet. Enligt kungörelsen kan televerket meddela generella tillstånd.

Varken radiolagen eller kungörelsen om radiosändare innehåller några bestämmelser om frekvensplanering eller om när tillstånd skall meddelas eller vägras.

I tillståndsärendena prövar televerket bl.a. sökandens behov av radiosändare och frekvenser samt föreskriver tekniska och operativa förutsättningar för sändarens användning.

Kravet på tillstånd för innehav av radiosändare gäller inte för statliga myndigheter. Däremot skall en sändare som planeras för användning av statlig myndighet anmälas till televerket för tilldelning av frekvenser, meddelande av tekniska bestämmelser, anropssignaler och övriga

föreskrifter i fråga om innehav och användning av sändaren. Vidare skall vissa sändare för försvarsmaktens behov anmälas till televerket.

Den som innehar eller använder radiosändare utan att ha tillstånd eller använder en sådan sändare i strid mot villkor som har föreskrivits vid meddelandet av tillståndet kan med stöd av radiolagen dömas till böter eller fängelse varvid sändaren kan förverkas. Detsamma gäller den som överlåter eller upplåter en sändare till någon som inte har tillstånd (10 §).

När det gäller mottagare innehåller radiolagen en uttrycklig föreskrift om att sådana får innehas och användas av var och en. Bestämmelserna har kommit till i informationsfrihetens intresse (se prop. 1966:149 s. 28). Radiomottagare får inte användas så att mottagning på andra platser störs. För radarvarnare gäller särskilda bestämmelser i lagen (1988:15) om förbud mot radarvarnare (3 §).

Radiolagen innehåller också bestämmelser om skydd för telehemligheten (3 a §) och om rundradiosändningar m.m. (5-9 §§).

Televerkets olika uppgifter på radioområdet

Som framgått av vad jag nyss anfört handhar televerket myndighetsuppgifterna när det gäller tilldelning och användning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare. Enligt förordningen (1988:348) med instruktion för televerket ingår det i verkets uppgifter att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. En utförlig beskrivning av televerkets myndighetsuppgifter på radioområdet finns i betänkandet (Ds K 1987:10) Televerkets myndighetsutövning, s. 53-69.

Genom en ändring i televerkets instruktion, som trädde i kraft den 1 januari 1990 (SFS 1989:602), skall det inom televerket finnas en särskild enhet som svarar för televerkets myndighetsutövning på radioområdet (frekvensförvaltningen). Beslut av chefen för frekvensförvaltningen skall kunna överklagas direkt hos regeringen. Ändringen syftar till att skilja myndighetsfunktionen på radioområdet från den kommersiella delen av verksamheten.

Enligt televerkets instruktion ingår det också i verkets uppgifter att driva telerörelse och därmed sammanhängande verksamhet samt att förvalta statliga teleanläggningar.

I det allmänna telenätet ingår inte bara ledningar utan också radioanläggningar som för sitt användande för telemeddelanden kräver tillgång på frekvenser. Sveriges helt dominerande mobiltelefonsystem, Nordisk Mobiltelefon (NMT), marknadsförs av televerket. Andra tjänster som verket marknadsför på mobilradioområdet är bl.a. personsökning, ett mobilt system för ljud, text och datakommunikation, mobilradiosystem samt maritima teletjänster. Vidare marknadsför verket fasta radiokommunikationstjänster med radiolänk och satelliter samt kabel-TV m.m.

I denna kommersiella verksamhet är televerket den största användaren av radiofrekvenser här i landet. I den frekvensplanering som televerket gör avsätts särskilt frekvenser för verkets kommersiella behov.

På rundradioområdet svarar televerket för distributionen av Sveriges Radios radio- och TV-program samt för koncernens programinsamling. Verket tillhandahåller också sändare för närradion.

Kritik mot nuvarande ordning

I Sverige finns inget lagstadgat telemonopol. Televerkets kommersiella verksamhet med olika tjänster på radioområdet har alltmer kommit att utsättas för konkurrens. Andra aktörer på marknaden erbjuder liknande tjänster som televerket till företag och allmänhet. Större företag önskar frekvenser för att bygga upp egna kommunikationssystem.

Den nuvarande ordningen innebär att televerket har en dubbelroll. Samtidigt som televerket tilldelar frekvenser till radioanvändare efterfrågar verket frekvenser och konkurrerar om dessa med andra. Många har i olika sammanhang menat att kraven på opartiskhet i myndighetsutövningen inte kan tillgodoses med den nuvarande ordningen. Kritiken har ökat i takt med att det har tillkommit flera aktörer på teleområdet.

Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vissa principiella uttalanden av verksledningskommittén i betänkandet (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag. Kommittén anförde bl.a. (s. 43) att objektiviteten och offentligheten i myndighetsutövande verksamhet under inga omständigheter får ifrågasättas. Befattningshavare eller organ som deltar i beslut som innebär myndighetsutövning måste därför stå organisatoriskt helt fria. Myndighetsutövning bör förläggas till myndigheter utanför verkskoncernerna om den berör områden där verken själva eller deras bolag bedriver affärsverksamhet i konkurrens med andra. Kommittén ansåg att dessa riktlinjer bör användas som en måttstock både när ny verksamhet övervägs inom koncernen och när befintlig verksamhet inom företagen och verken omprövas.

Verksledningskommitténs betänkande remissbehandlades under år 1986. Bland de remissinstanser som berörde frågan märks bl.a. televerket, justitiekanslern (JK) och näringsfrihetsombudsmannen (NO), vilka samtliga anslöt sig till kommitténs uttalande.

Televerket förklarade sig inte ha någon principiellt avvikande mening i frågan.

JK framhöll att han delade kommitténs uppfattning att objektiviteten och offentligheten i myndighetsutövande verksamhet under inga omständigheter får ifrågasättas. Han instämde också i att myndighetsutövning bör förläggas till fristående myndigheter om den berör områden där verken själva eller deras bolag bedriver affärsverksamhet i konkurrens med andra.

NO underströk i sitt remissvar särskilt vad kommittén anført om att myndighetsutövning som berör ett verks affärsdrivande verksamhet skall ske organisatoriskt helt skild från verket. Sammanblandningen av myndighetsfunktion och affärsverksamhet är ofrånkomligen en källa till misstro, ansåg NO vidare. Även om myndighetsutövningen bedrivs helt oklanderligt, syntes den NO oförenlig med allmänna principer, som bl.a. kommer till uttryck i jävsregler. Av principiella och praktiska skäl bör

man enligt NO inte ålägga ett affärsverk dubbla roller av detta slag. De skadar tilltron till verkets bedömningar och kan föra med sig också andra negativa effekter.

I detta sammanhang vill jag också upplysa om att EG-kommissionen i ett direktiv den 28 juni 1989 om konkurrens beträffande teletjänster föreskriver att fördelning av frekvenser i EG-länderna från och med den 1 juli 1991 skall göras av en av teleoperatörer oberoende organisation.

Tidigare utredningar och förslag

Inom kommunikationsdepartementets ansvarsområde

Den dåvarande kommunikationsministern tillkallade i slutet av år 1985 en särskild utredare med uppgift att se över televerkets myndighetsutövande roll i fråga om bl.a. radiokommunikation och lägga fram de förslag om organisatoriska och andra ändringar som kunde vara befogade. Sommaren 1987 överlämnade utredaren (f.d. generaldirektören Stig Swanstein) betänkandet (Ds K 1987:10) Televerkets myndighetsutövning. I betänkandet föreslogs bl.a. att den aktuella myndighetsutövningen till viss del skulle skiljas ut från televerket till en ny myndighet.

Förslaget i betänkandet behandlades i 1988 års teleproposition (prop. 1987/88:118 om inriktningen av telepolitiken). Min företrädare konstaterade därvid bl.a. följande (s. 24).

Televerket skall enligt sin instruktion (1985:764) verka för att samhällets och enskildas behov av telekommunikationer tillgodoses och därvid svara för att möjligheten till radiokommunikationer utnyttjas på bästa sätt. Samtidigt som televerket i sin frekvensförvaltning har myndighetsuppgifter på radioområdet bedriver man konkurrensutsatt verksamhet som är beroende av tillgång till radiosändare och radiofrekvenser. Det gäller hittills framför allt de mobila teletjänsterna. Televerket är även i övrigt en stor användare av radiofrekvenser och konkurrerar således på flera sätt om det begränsade frekvensutrymmet.

En bedömning måste sålunda göras av angelägenhetsgraden av olika verksamheter som använder radiosändare och deras behov av frekvenser.

Föreskrifter om fördelningen av frekvensutrymmet kräver numera enligt regeringsformen lagform. Det innebär att det är riksdagen som skall besluta om efter vilka principer som frekvenstilldelningen skall ske medan de närmare detaljerna kan fastställas av regeringen i form av verkställighetsföreskrifter. Det krävs bättre underlag för ett ställningstagande till frågan efter vilka grunder frekvenstilldelningen i fortsättningen bör ske. Frågan om vilken eller vilka myndigheter som skall pröva frågor om tillstånd bör därför också övervägas ytterligare. I avvaktan därpå är jag inte beredd att lägga förslag som rör frekvensförvaltningen. Det innebär att jag inte nu föreslår någon ändring av televerkets myndighetsuppgifter på radioområdet. Den verksamhet som televerket idag bedriver kan ske med stöd av övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Riksdagen instämde med föredraganden att en översyn av grunderna för fördelningen av frekvensutrymmet bör ske innan man tar ställning till

frågorna om hur handläggningen av myndighetsuppgifter på radioområdet bör organiseras (TU 28, rskr. 402).

Mot bakgrund av riksdagens uttalanden gav regeringen den 24 november 1988 televerket i uppdrag att bedöma både efterfrågan på utrymme för radiokommunikation i olika delar av Sverige och möjligheterna att tillgodose denna efterfrågan på kort, medellång och lång sikt med hänsyn till den tekniska utveckling som kan förutses (kommunikationsdepartementet, dnr II 1419/89).

Utredningsuppdraget redovisades till regeringen sommaren 1989. Av utredningen framgår bl.a. att det kommer att råda brist på frekvenser också i framtiden, särskilt i tätt befolkade områden. Även om den tekniska utvecklingen leder fram till system som blir mindre spektrumkrävande och till en ökad möjlighet att dela olika tjänster i samma frekvensband måste man också fortsättningsvis prioritera vissa användningsområden och användare framför andra. Vidare kan med utgångspunkt i televerkets utredning konstateras att frekvensplaneringen i framtiden måste effektiviseras ytterligare.

Televerket har i sin senaste treårsplan framhållit att det är av stor betydelse för verkets konkurrensförmåga att myndighetsuppgifterna på radioområdet snarast möjligt läggs utanför verket.

Inom utbildningsdepartementets område

I detta sammanhang finns också anledning att redovisa vissa utredningar inom utbildningsdepartementets ansvarsområde.

TV-utredningen (U 1989:04) avgav i september 1989 betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken. Ett av utredningens förslag innebär att en del av ett nu outnyttjat frekvensutrymme används för att inrätta en tredje rikstäckande reklamfinansierad TV-kanal. TV-utredningens betänkande har nyligen remissbehandlats.

Radiolagsutredningen (U 1985:05) har till huvuduppgift att göra en översyn av den radiatorättsliga lagstiftningen. Av utredningsuppdraget enligt de ursprungliga direktiven (dir. 1985:21) återstår en översyn dels av lagstiftningen i bl.a. lagtekniskt hänseende, dels av vissa särskilda problemområden, bl.a. långdistansöverföring av rundradioprogram, sändningar till satelliter, motverkande av radiostörningar och sanktioner vid överträdelser av radiatorättsliga regler. Enligt tilläggsdirektiv i maj 1989 (dir. 1989:21) skall utredningen bl.a. belysa konsekvenserna av ett svenskt tillträde till den år 1989 beslutade Europakonventionen om gränsöverskridande television och lägga fram förslag till den lagstiftning som behövs för detta. Enligt vad jag har inhämtat avser utredningen att redovisa tilläggsuppdraget under år 1990.

Närradioutredningen (U 1988:07) skall utreda vissa frågor om närradion (dir. 1988:22). Av särskilt intresse i detta sammanhang är frågorna om närradiosändarnas räckvidd, huvudmannskapet för närradiosändare samt behovet av att använda sändarutrustningen i krig eller vid krigsfara samt för alarmering. Utredningen väntas avge sitt betänkande inom kort.

Utredningsuppdraget

Slutsatsen av vad jag redovisat är att det behövs föreskrifter i lag om fördelningen av radiofrekvenser. Vidare behövs en organisation skild från televerket för frekvensförvaltning, normgivning och tillståndsgivning på radioområdet.

Jag föreslår att en särskild utredare får i uppdrag att utarbeta sådana lagförslag och att utforma förslag till en ny organisation.

Jag skall i det följande ange några utgångspunkter och riktlinjer för arbetet samt belysa några frågor som kräver närmare överväganden.

Utbyggd lagstiftning

En utgångspunkt är att den nuvarande ordningen med en nationell frekvensplanering samt krav på tillstånd, innefattande både en behovs- och en lämplighetsprövning för att inneha och använda radiosändare, skall behållas. Den nuvarande lagstiftningen bör dock byggas ut i fler avseenden.

Grundläggande för frekvensförvaltningens nuvarande arbete är den nationella frekvensplaneringen. Principer för hur denna planering skall gå till bör anges i lag. Till grund för planeringen bör liksom nu självfallet ligga den internationella frekvensplaneringen och frekvensområdenas tekniska förutsättningar för olika användningsområden.

En annan viktig utgångspunkt för utredningsarbetet är att radiofrekvenser är en begränsad och viktig resurs som man måste hushålla med. Nya lagbestämmelser skall syfta till att, inom ramen för vad som följer av frekvensfördelningens betydelse för att uppnå största möjliga yttrande- och informationsfrihet, främja en samhällsekonomiskt god hushållning.

Intresset av en god hushållning med radiofrekvenser och av en effektiv konkurrens på marknaden för teletjänster kan emellertid stå i viss motsättning till varandra. Från frekvensekonomiska utgångspunkter kan det inom vissa områden vara bra med få och stora system, eftersom många och små system tar betydligt större frekvensresurser i anspråk. Detta talar för en begränsning av antalet aktörer på marknaden. Å andra sidan innebär det telepolitiska beslutet år 1988 att system för teletjänster inklusive radiobaserade tjänster bör utformas så att de bidrar till en effektiv konkurrens (prop. 1987/88:118, TU 28, rskr. 402). I propositionen anförde min företrädare bl.a. att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens vid utvecklingen av teletjänster. Med hänsyn till målet att utvecklingsmöjligheterna skall tas till vara bör inte begränsningar införas för televerkets och andra aktörers möjligheter att verka på telekommunikationsområdet annat än om mycket talar för det. Utredaren bör överväga hur en avvägning skall göras mellan dessa delvis motstridiga intressen.

Eftersom tillgången på frekvenser för vissa kommunikationsändamål också i framtiden kommer att vara mindre än efterfrågan bör i lag anges även enligt vilka principer frekvenser som det är brist på skall fördelas.

En viktig fråga i det sammanhanget är hur televerket skall behandlas. Televerket har en av riksdagen och regeringen fastställd uppgift att tillhandahålla medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen en god tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga kostnad (se prop. 1988/89:100 bil. 8 s. 154, TU 1989/90:2). Verkets behov av frekvenser för de grundläggande telekommunikationerna måste därför alltid tillgodoses.

Överklagande av beslut

En särskild fråga som utredaren bör uppmärksamma är hur beslut om frekvenstilldelning och tillstånd att inneha radiosändare skall kunna överklagas. Den nuvarande ordningen innebär att ett beslut i ett enskilt tillståndsärende av televerket kan överklagas till regeringen. För att Sverige skall fullgöra sina åligganden enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan det enligt min mening ifrågasättas om inte sådana beslut av en ny myndighet borde få överklagas till domstol. Genom att lagen (1988:205) om rättsprövning av förvaltningsbeslut är tillämplig på sådana beslut innebär den nuvarande ordningen för närvarande inga konflikter gentemot konventionen. I propositionen om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige (prop. 1987/88:69 s. 18) förordade dock den dåvarande justitieministern en fortsatt översyn av aktuella författningar med målsättningen att noga undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta överklagande i administrativ ordning. Utredaren bör överväga denna fråga.

Eventuella tilläggsdirektiv

Som jag tidigare har angett är det aktuellt att under den närmaste tiden behandla flera utredningsförslag inom rundradioområdet. Eftersom planeringen av frekvenser för rundradioändamål har ett nära samband med massmediepolitiska överväganden kan det bli aktuellt att återkomma till regeringen angående ytterligare direktiv till utredaren när det gäller dessa frågor.

Det kan också bli aktuellt att återkomma till regeringen angående tilläggsdirektiv som berör frågor om lagstiftning med anledning av vissa satellitkonventioner som Sverige anslutit sig till.

Samråd

Utredaren bör under arbetets gång samråda med radiolagsutredningen. Därvid bör bl.a. övervägas om reglerna om frekvensförvaltning och radiokommunikation liksom hittills bör ingå i samma lag som reglerna om rundradioverksamhet m.m. eller om de bör bilda en särskild lag.

När det gäller frågan huruvida domstolsprövning bör ersätta nuvarande överklagande i administrativ ordning bör utredaren samråda med domstolsutredningen (Ju 1989:06).

Vidare bör beredskapsaspekterna beaktas i utredningsarbetet, särskilt vad avser frekvensplanering och frekvensförvaltning. Vid utarbetandet av förslag i den delen bör utredaren samråda med överbefälhavaren och andra berörda totalförsvarsmyndigheter.

Ny organisation

När det gäller den nya organisationen vill jag anföra följande.

Kravet på opartiskhet i myndighetsutövning förutsätter att den nuvarande enheten för frekvensförvaltning inom televerket organisatoriskt blir helt fristående och i alla avseenden oberoende av televerket. Verkets ställning gentemot den nya myndigheten skall i princip inte skilja sig från andra frekvensanvändares. Utredaren har emellertid frihet att föreslå en ordning som innebär att televerket utför vissa arbetsuppgifter åt den nya myndigheten på uppdragsbasis.

Utredaren skall i första hand överväga ett alternativ som innebär att statens telenämnd tar över myndighetsuppgifter på radioområdet och föreslå de förändringar av nämndens organisation som krävs. Utgångspunkten skall vara att de erforderliga centrala och regionala verksamheterna kan arbeta i en väl sammanhållen form. Vidare måste utredaren vara uppmärksam på att den nya organisationen kräver hög teknisk kompetens.

När det gäller frekvensförvaltningsfrågor som berör rundradion skall utredaren beakta behovet av samordning mellan telenämnden och berörda myndigheter inom rundradioområdet. Fördelningen av uppgifter mellan regeringen och telenämnden bör övervägas särskilt.

Utredaren kan utgå från att den nuvarande frekvensförvaltningsenhetens arbetsuppgifter och dimensionering i huvudsak är oförändrade vid omorganisationen. Utredaren bör därvid särskilt pröva möjligheterna för den nya organisationen att, liksom den nuvarande frekvensförvaltningen, bedriva viss uppdragsverksamhet inom radioområdet. Utredaren skall bedöma hur alternativa metoder för frekvenstilldelning på sikt kan påverka organisationens dimensionering. Utgångspunkten bör vara att förslagen inte skall leda till några ökade kostnader.

Övrigt om uppdraget

Radiologsutredningen har i uppdrag att överväga om det behövs särskilda regler för att ge bättre möjligheter att motverka radiostörningar. Med hänsyn till inriktningen av den särskilde utredarens arbete anser jag att detta uppdrag bör fullgöras av denne.

Jag vill erinra om regeringens direktiv (dir. 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning. Vidare bör särskilt erinras om direktiven

(dir. 1988:43) angående beaktande av EG-aspekten i utredningsverksamheten. Erfarenheter från andra länder både när det gäller den lagstiftnings-tekniska och organisatoriska frågan bör tas till vara.

Utredningsuppdraget bör bedrivas skyndsamt och vara slutfört senast den 31 mars 1991.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation, med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor, och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Jag har samrått med chefen för utbildningsdepartementet i de frågor som faller inom hans ansvarsområde.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att föreslå ändringar och tillägg i den radorättsliga lagstiftningen och en ny organisation för myndighetsutövningen på radioområdet,

att besluta om experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag, Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Förteckning över myndighetsförfattningar på radioområdet

Följande författningar, som är hänförliga till radioområdet, var i kraft den 1 november 1991.

1. TFS serie B:98 B Föreskrifter för stationer i hamntrafik på VHF-telefon i frekvensbanden mellan 156 och 174 MHz
2. TFS serie B:95 C Bestämmelser för prov och demonstration av radiosändare
3. TFS serie B:99 F Tekniska bestämmelser för radioanläggningar av typ trådlös mikrofon i frekvensbandet 42,4 - 43,6 MHz
4. TFS serie B:99 C Tekniska bestämmelser för radaranläggningar med låg effekt i frekvensområdet 10,25 - 10,58 GHz
5. TFS serie B:95 A Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i fast och landmobil trafik i frekvensband över 31,7 MHz
6. TFS serie B:93 D Särskilda bestämmelser för radiosändare för tekniska och vetenskapliga ändamål i 27 MHz-bandet
7. TFS serie B:21 I Instruktion för svenska fartygsstationer utrustade med radiotelefon
8. B:21 II Instruktion för svenska fartygsstationer utrustade med radiotelegraf
9. B:21 III Instruktion för radiotelegramtjänsten vid svenska fartygsstationer öppna för allmän korrespondens
10. B:24 Instruktion för svenska mobila radiotelefonstationer för maritim trafik i VHF-bandet
11. TFS serie B:94 B Tekniska bestämmelser för radioanläggningar för landmobil trafik i bandet 29,7 - 31,7 MHz

- | | | |
|-----|-------------------------|--|
| 12. | TFS serie
B:99 J | Tekniska bestämmelser för radaranläggningar i frekvensområdet 24,00 - 24,25 GHz |
| 13. | TFS serie
B:90 | Bestämmelser för amatörradioanläggningar |
| 14. | TFS serie
B:92 D | Tekniska bestämmelser för radioutrustningar med högst 25 mW e.i.r.p i band vid 433,92 MHz och 2,45 GHz |
| 15. | TFS serie
för B:95 B | Allmänna bestämmelser för radioanläggningar landmobil trafik i bandet 29,7 - 31,7 MHz |
| 16. | TFS serie
för B:92 A | Allmänna bestämmelser för radioanläggningar radiostyrning, telemetri och larmöverföring |
| 17. | TFS serie
B:99 K | Tekniska bestämmelser för radioanläggningar av typ trådlös mikrofon i banden 226 - 339 MHz och 357 - 360 MHz |
| 18. | TFS serie
B:99 L | Tekniska bestämmelser för radioanläggningar för mobilöverföring av ljudprogrammaterial i banden 336 - 339 MHz och 357 - 360 MHz |
| 19. | TFS serie
B:96 C | Tekniska bestämmelser för radioanläggningar för personsökning i bandet 26,1 - 26,958 MHz |
| 20. | TFS serie
B:99 M | Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i typgodkända sladdlösa telefoner |
| 21. | TFS serie
B:99 P | Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i sladdlösa telefoner gällande införsel, tillverkning, reparation eller service |
| 22. | TFS serie
B:94 C | Tekniska bestämmelser för radioanläggningar för landmobil trafik med talmodulation i bandet 31,7 - 960 MHz med 25 kHz kanaldelning |
| 23. | TFS serie
B:94 D | Provisoriska tekniska bestämmelser för radioanläggningar för landmobil trafik med signalering och datatransmission i bandet 31,7 - 960 MHz med 25 kHz kanaldelning |
| 24. | TFS serie
B:98 G | Tekniska bestämmelser för radioanläggningar för maritim mobil trafik i VHF-bandet |
| 25. | TFS serie
B:99 H | Föreskrifter om anslutning till det allmänna tele-
nätet av radioanläggning som ej tillhör televerket |

26. TVTFS 1986:101 Televerkets föreskrifter om tekniska krav på privatradioanläggningar i frekvensbandet 26,960 - 27,410 MHz
27. TVTFS 1986:102 Televerkets föreskrifter om innehav och användning av privatradioanläggningar i frekvensbandet 26,960 - 27,410 MHz
28. TVTFS 1987:101 Televerkets föreskrifter om innehav och användning av radioanläggningar för personsökning i frekvensbandet 26,100 - 26,958
29. TVTFS 1989:101 Televerkets föreskrifter om innehav och användning av radioanläggningar i luftmobil radiotrafik
30. TVTFS 1989:102 Televerkets föreskrifter om kunskapskrav för radiooperatörer ombord i fartyg i oceanfart med dispens för radiotelegrafstation
31. TVTFS 1989:103 Televerkets föreskrifter om radiotekniska krav på digitala sladdlösa telefoner i frekvensbandet 862 - 864 MHz
32. TVTFS 1989:104 Televerkets föreskrifter om tekniska krav på radioanläggningar för radiostyrning, telemetri och larmöverföring
33. TVTFS 1990:101 Televerkets föreskrifter om allokering av frekvensband för olika radiotjänster
34. TVTFS 1990:102 Televerkets föreskrifter om kanalplaner för fast radiotrafik i frekvensband över 1 GHz
35. TVTFS 1990:104 Televerkets föreskrift om innehav och användning av radiosändare i vissa radiosystem där tillstånd har utfärdats i annan stat
36. TVTFS 1990:105 Televerkets föreskrifter om avgifter för innehav av radiosändare
37. TVTFS 1990:106 Televerkets föreskrift om generellt tillstånd för vissa radiosändare i lågeffektsradaranläggningar
38. TVTFS 1991:101 Televerkets föreskrifter om tekniska krav för digital radiolänk i frekvensband mellan 1 och 19,70 GHz

39. TVTFS
(TVTFS 1991:102
1990:104) Televerkets föreskrift om ändring av föreskriften om innehav och användning av radiosändare i vissa radiosystem där tillstånd har utfärdats i annan stat
40. TVTFS
1991:103 Televerkets föreskrifter om innehav och användning av radioanläggningar i maritim mobil trafik
41. TVTFS
1991:104 Televerkets föreskrift om innehav och användning av COSPAS - SARSAT nödradiosändare (EPIRB) ombord i fartyg

Summary

(Translation by Lars Algotsson and Paul Bird)

Background

Radio waves are a kind of electromagnetic radiation which propagate in free space with a velocity of 300 000 km/s. Due to a number of discoveries and inventions at the end of the 19th century and at the beginning of the 20th century we have obtained knowledge about radio waves and the possibilities of using this natural phenomenon.

Radio waves are mainly used for the transmission of information. Another way of using radio waves is radar, where by measuring properties of the transmitted and the reflected radio signal it is possible to determine position, velocity etc. of a target (radiodetermination).

The use of radio waves has been regulated in Swedish law during practically the whole of the 20th century. A common feature in all radio laws has been that anybody wishing to use a radio transmitter must have a permit.

According to the present regulations questions of permit are considered by a special body, Frequency Management within Swedish Telecom. Neither the Act on Radio, containing the current regulations concerning the obligation to have a permit, nor the associated government regulation contain any rules about what should be decisive matters in the consideration of applications for a permit to use radio transmitters.

The commission

Our main task has been to elaborate proposals for legal requirements concerning the permit to hold and to use radio transmitters as well as for the assignment of radio frequencies.

Our considerations and proposals are given in this report. In the introductory parts we give a summary description of the radio technology and for what purpose it may be used. To provide a background we also give an account of the international work in the radio field, the conditions in some other countries as well as the present Swedish regulations and the practice which has developed within the framework of this regulation.

Starting points for a new regulation

As an introduction to our considerations we will highlight some starting points which are essential for our proposals for new legal provisions for the use of radio.

We have noted that radio may be used in a number of different fields. Radio is used for the broadcasting to the public of radio and television programs. It is used as a connecting medium within the fixed telecommunication network as well as within different mobile telephone systems. On the whole radio is used in many applications where information must be transmitted and where for different reasons it is not more suitable to use other means of transmission.

A basic requirement for using radio for communication is that it can be used within a frequency range where there is no influence from the use of other radio transmitters or from other radiant sources. In other words for the use of radio in a specific way it must be assumed that the radio equipment user is alone in using a certain frequency range. The issue of permits aims inter alia at distributing the technically available frequency range among different uses and among different radio users.

According to the Chapter 2, Clause 1, of the Swedish Instrument for Government, every citizen has the right to freedom of expression and the freedom of information. With the technical development radio has become more important for citizens for the possibility of exercising these freedoms. We have found that regulations concerning requirements for permit to use radio should be regarded as a limitation of the freedom of expression in the sense of the Instrument. Rules with this purport must be issued only under certain conditions specifically set out in the Instrument. Furthermore the regulation must be decided upon in its entirety by the "riksdag", the Swedish Parliament. The right to issue regulations with such content must therefore not be delegated.

According to the Chapter 3, Clause 2, second paragraph, of the Freedom of Expression Act, the state shall aim at the radio frequencies being used in a way that lead to the widest possible freedom of expression and freedom of information.

Owing to the propagation of radio waves, regard must be taken not only to the domestic use of radio but also to the use of radio in other countries. Through its membership of the International Telecommunication Union Sweden has assumed some obligations binding according to international public law with the aim that the use of radio shall be coordinated between the countries and thus avoiding as far as possible interferences between different users of radio.

A new legislation

Provisions regarding the requirement of a permit for the holding or use of radio transmitters are at present included in the Act on Radio which also contains regulations on radio broadcasting, in other words the program

activity for sound broadcasting and television. The provisions we have to elaborate are intended to be common for all uses of radio. From a systematic point of view it is therefore suitable that these provisions constitute a special law. We propose that this law be called *lag om radiokommunikation, m.m.* (Act on Radio communication, etc.).

The new law should apply to equipment which is intended for radio communication or for radiodetermination. To the extent it is justified to protect radio communication and radiodetermination from interference the law should also allow for provisions concerning conditions for the use of other electrical equipment than radio transmitters.

In conformity with the present order, an obligations to have a permit should apply to anybody holding or using a radio transmitter. A given permit should refer to both the right to hold as well as to use radio transmitters. The obligation to have a permit should also apply to anybody importing radio transmitters to the realm. Transfer or grant of enjoyment should, with certain exception, only be possible to a person who has been granted a permit.

In order to make it possible to use radio effectively, the planning of the frequency utilization must take place. At present this planning is made by the Frequency Management within Swedish Telecom. The plan drawn up, which among other things is based on international agreements, is a valuable background when deciding on applications for permission to use radio transmitters. Our proposals imply that in the future too there must be a national frequency plan. As in the case at present it must be confirmed by the authority in the radio field. The plan must, however, not be binding for the individual and authorities, but the consideration of applications for a permit to hold or use radio transmitters must be made directly on the basis of the legal provisions.

Provisions on granting permits

The person requiring a permit to hold and use radio transmitters must apply for this. The applications shall be considered by the permit granting authority.

The consideration for permit shall be made applying to the provisions of the proposed Act.

It is intended that the provisions for the consideration of a permit should lead to an arrangement regarding the use of radio with the aim that as many as possible should obtain the right to use radio and that radio is used effectively.

The provisions for granting a permit are in our proposal designed so that an application for using radio transmitters should be granted, unless there are obstacles stated in the law. One such obstacle to approval of an application is that the use of radio will cause a risk of harmful effect on other permitted radio usage in Sweden or abroad. Another obstacle is that the radio installation does not fulfil reasonable technical requirements. Approval of an applicant's use of radio must not lead to a situation where the use of radio, which is of special importance for the free forming of

opinions, is not possible. Nor must an application for the use of radio lead to the situation that reasonable preparedness for the development of existing and new radio uses cannot be maintained. Another obstacle to approval shall be that the use of radio will infringe upon the frequency bands needed for the Swedish national defence.

Furthermore it is assumed for an approval of an application regarding the use of radio transmitters for such activities, which are specially regulated in another law, that a permit is granted according to that law. Such specific legal provisions exist today in the radio broadcast area but may in future be expected within other areas, e.g. for commercial telecommunication activities.

The proposed basic factors for forming a judgement when considering a permit are principally framed by starting from the point that on each occasion it is a question of considering an application from *one* applicant. When it can be assumed that there is an interest from several possible applicants to operate an extensive radio activity under mainly similar technical conditions, e.g. a new radio system for mobile communication, addressing a considerable sector of the public, the permit granting authority should have the possibility, with the aid of a procedure with an invitation to apply, of ensuring that applications from all interested parties are considered as a whole.

Decision on a permit

Decision on a permit shall refer to a particular use of radio. It shall also include the conditions which shall apply for the use of radio. The conditions shall be determined according to the above basic factors for forming a judgement.

It shall be clear from the conditions for the permit which frequency the radio usage in question is assigned. To the extent necessary it shall as condition for the permit also be decided about the technical nature of the radio transmitter, the aerial location, traffic area and other conditions which may be of significance in order to achieve effective use of the frequencies.

We also propose that a permit shall always apply for a fixed period of validity. The period of validity shall, starting from the wishes of the applicant, be decided specially for each use of radio in the light of the conditions governing the granted permit. In that connection the expected development in the field of radio technology should be observed, the economic benefit which the permit holder is considered to expect, and the possible association with a special permit according to another law.

Permit intervention

The period of validity of a permit shall not automatically be extended.

During the period of validity of the permit the holder shall be protected against encroachment in the form of withdrawal or changing of the conditions of the permit. Intervention shall, however, be made if e.g. the permit holder has not followed the said conditions and if the permit was not utilized or has been utilized to an extent that does not correspond with the need assumed at the time of the permit decision. Further in exceptional cases a permit shall exceptionally be withdrawn or the conditions for the use of radio be changed if justified by changes of the radio technology or changes in the use of radio abroad due to international agreements.

Scope of the permit obligations

We propose that the obligation to have a permit for the holding and use of radio transmitters shall apply to all with the exception of the Swedish national defence. The use of radio by other governmental authorities shall, in the same way as applies to private use of radio transmitters, be dependent on a permit.

The permit granting authority shall after authorization of the government be able to lay down exceptions to the individual permit requirement regarding radio transmitters which shall be used on specially allocated common frequencies. Furthermore it shall be possible to lay down regulations on exceptions from the permit obligation with respect to radio transmitters on foreign ship, aircraft or motor vehicles and for other radio transmitters held or used by a person who is not domiciled in Sweden.

Radio interferences

We propose some provisions on measures to overcome interferences to radio communication and radiodetermination. The legal provisions thus allow the permit granting authority to order the permit holder and holder of a radio receiver to remedy interferences from their radio installations. For other electrical installations than radio installations it shall be possible to issue provisions so that such installations will not interfere with use of radio according to this law.

Appeal

The present order means that the government is the highest authority to consider petitions to appeal on the decisions made by the Frequency Management within Swedish Telecom in permit questions. We propose that the decisions by the permit granting authority shall be appealed at the County Administrative Court (länsrätten). The highest authority regarding questions of permit will then normally become the Administrative Court of Appeal (kammarrätten).

Fees

We propose that the permit holders shall pay fees for the financing of the costs connected with the operations of the permit granting authority according to the law. The fees shall be so settled that each permit holder pays a reasonable share of the costs of the authority's activities.

General

- * The permit granting authority shall supervise the use of radio. This task shall include among other things that interference between different radio uses is taken care of, that information is given regarding conditions for the use of radio and that methods for frequency allocations in different new situations are developed.
- * According to our estimates the implementation of the proposals will not increase the total costs for the state.
- * The proposed legal provisions of the Act on Radio communication, etc. are so arranged that the regulations within the EEC may be taken into account when considering a permit. There should be no further need for special legal harmonization at present in the event that Sweden gets closer to the EEC.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykt- och immigrationspolitiken. A.
 2. Finansiell tillsyn. Fi.
 3. Statens roll vid främjande av export. UD.
 4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
 5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
 6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
 7. Sportlig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
 8. Beskattnings av kraftföretag. Fi.
 9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
 10. Affärstiderna. C.
 11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
 12. Ungdom och makt. C.
 13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
 14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
 15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
 16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
 17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
 18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
 19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
 20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
 21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmediaområdena, m.m. Ju.
 22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
 23. Ett nytt BFR - Byggeforskningen på 90-talet. Bo.
 24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
 25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
 26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
 27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
 28. Konkurrenten i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
 29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
 30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
 31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
 32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
 33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
 34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
 35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
 36. Ny kunskap och förnyelse. C.
 37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
 38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
 39. Säkrare förare. K.
 40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och rege- ringskansli. C.
 41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och rege- ringskansli. Bilagedel. C.
 42. Aborterade foster, m.m. S.
 43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
 44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
 45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
 46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
 47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
 48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
 49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
 50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
 51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
 52. Alkoholbeskattnings. Fi.
 53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
 54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
 55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
 56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
 57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings- systemet. A.
 58. Ett nytt turistråd. I.
 59. Konkurrenten för ökad välfärd. Del 1. Konkurrenten för ökad välfärd. Del 2. Konkurrenten för ökad välfärd. Bilagor. C.
 60. Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. C.
 61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
 62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets- skyddet på ADB-området. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
 66. Hemslöjd i samverkan. I.
 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
 68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
 69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
 70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
 71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
 72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
 73. Vänersjöfarten. K.
 74. Krediter för utveckling. UD.
 75. Organiserad rasism. A.
 76. Miljön och förpackningarna. M.
 77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
 78. Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
 79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
 80. Kommunalt partistöd. C.
 81. Fastighetsleasing. Ju.
 82. Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. I.
 83. FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. I.
 84. Smuggling och tullbedrägeri. Fi.
 85. Historiska arrenden - förslag till friköpslag. Ju.
 86. Ny hyreslag. Bo.
 87. Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. Fö.
 88. Stöd och samordning kring psykiskt störda - ett kunskapsunderlag. S.
 89. Försäkringsrörelse i förändring 1. Fi.
 90. Konkurrensneutral energibesättning. Fi.
 91. Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. Fö.
 92. Rätt till bostad - om psykiskt stördas boende. S.
 93. El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet. N.
 94. ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. N.
 95. Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet. M.
 96. Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. Bo.
 97. En väg till delaktighet och inflytande - tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. S.
 98. Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Fi.
 99. Statistiken inom livsmedelssektorn - förslag till förändringar. Jo.
 100. Neutral företagsbesättning. Fi.
 101. Landskap Näring Kunskap, del 1 - 4. Jo.
 102. Svenska kyrkans medlemmar och kyrkostatfrågan. C.
 103. En ny sjömanslagstiftning. K.
 104. Konkurrensen inom den kommunala sektorn. C.
 105. Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. Ku.
 106. Domstolarna inför 2000-talet. Del A-B. Ju.
 107. Lag om radiokommunikation, m.m. K.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]
Fastighetsleasing. [81]
Historiska arrenden - förslag till friköpslag. [85]
Domstolarna inför 2000-talet. Del A-B. [106]

Utrikesdepartementet

- Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

- Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]
Yrkessofficeramas pensionsålder och åldersstruktur. [87]
Forskning och utveckling för totalförsvaret.
Kartläggning och probleminventering. [91]

Socialdepartementet

- Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]

- På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
Ombudsman för barn och ungdom. [70]
Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]
Stöd och samordning kring psykiskt störda - ett kunskapsunderlag. [88]
Rätt till bostad - om psykiskt stördas boende. [92]
En väg till delaktighet och inflytande - tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. [97]

Kommunikationsdepartementet

- Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]
Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]
En ny sjömanslagstiftning. [103]
Lag om radiokommunikation, m.m. [107]

Finansdepartementet

- Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]
Smuggling och tullbedrägeri. [84]
Försäkringsrörelse i förändring 1. [89]
Konkurrensneutral energibeskattnig. [90]
Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. [98]
Neutral företagsbeskattnig. [100]

Utbildningsdepartementet

- Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990
med särskilda studier av Operan, Dramaten
och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som
pedagogisk resurs. [72]

Jordbruksdepartementet

Statistiken inom livsmedelssektorn - förslag till
förändringar. [99]
Landskap Näring Kunskap, del 1 - 4. [101]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]
Organiserad rasism. [75]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och
dimensionering. [61]
Ny hyreslag. [86]
Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. [96]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]
Hemslöjd i samverkan [66]
Drivkrafter för produktivitet och välstånd. [82]
FoU för industriell utveckling. Svensk kollektiv-
forskning 1991. [83]

Näringsdepartementet

El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet.
[93]
ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och
finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. [94]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med
en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys
av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkur-
rensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kom-
munala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny
organisation av stödet till myndigheter och rege-
ringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny
organisation av stödet till myndigheter och rege-
ringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det
mångkulturella Sverige. [60]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
saheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
saheten med avsteg från statlig reglering m.m.
Särskild bilaga. [69]
Kommunalt partistöd. [80]
Svenska kyrkans medlemmar och kyrka-
statfrågan. [102]
Konkurrensen inom den kommunala sektorn. [104]

Statens offentliga utredningar 1991

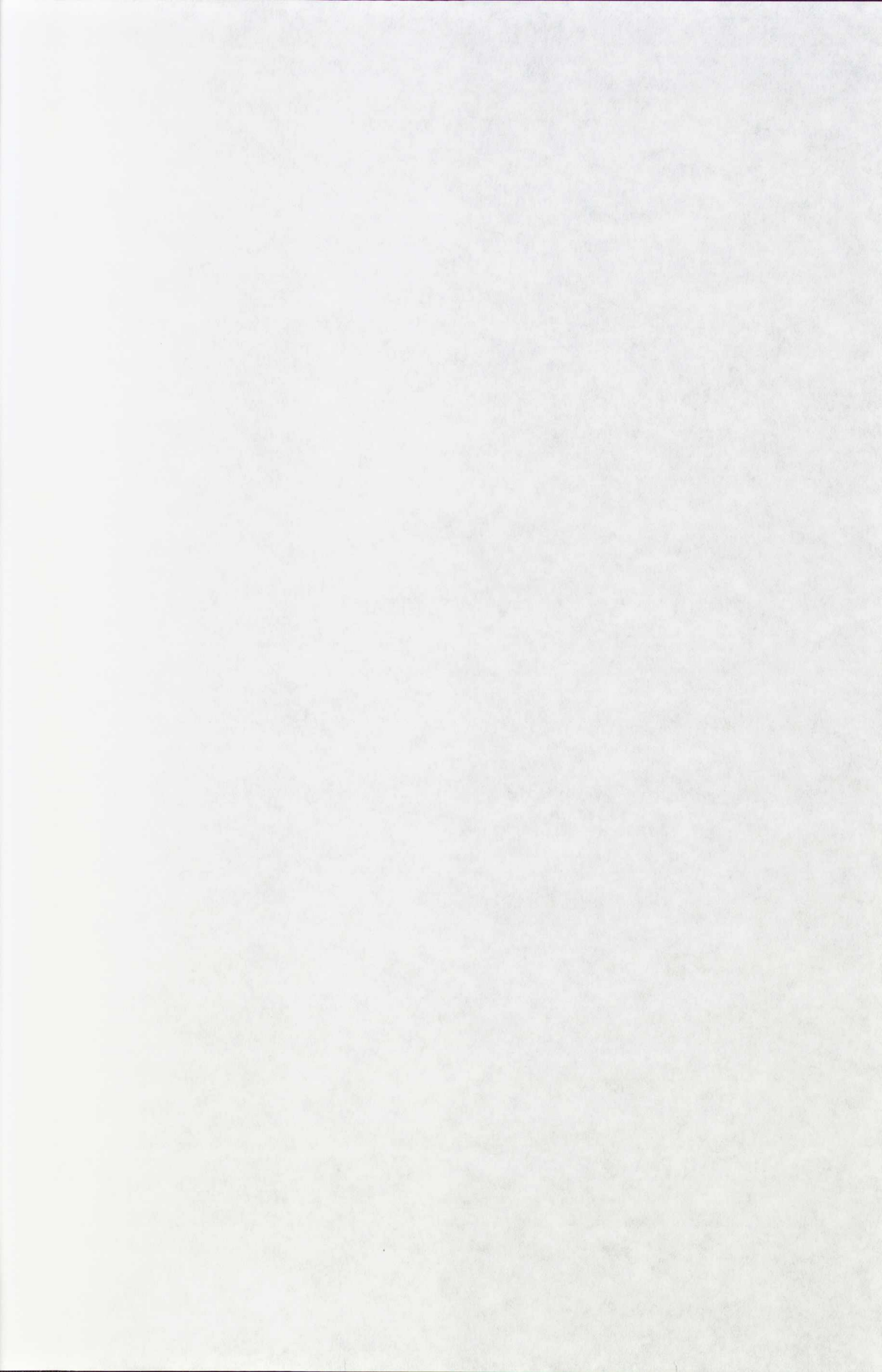
Systematisk förteckning

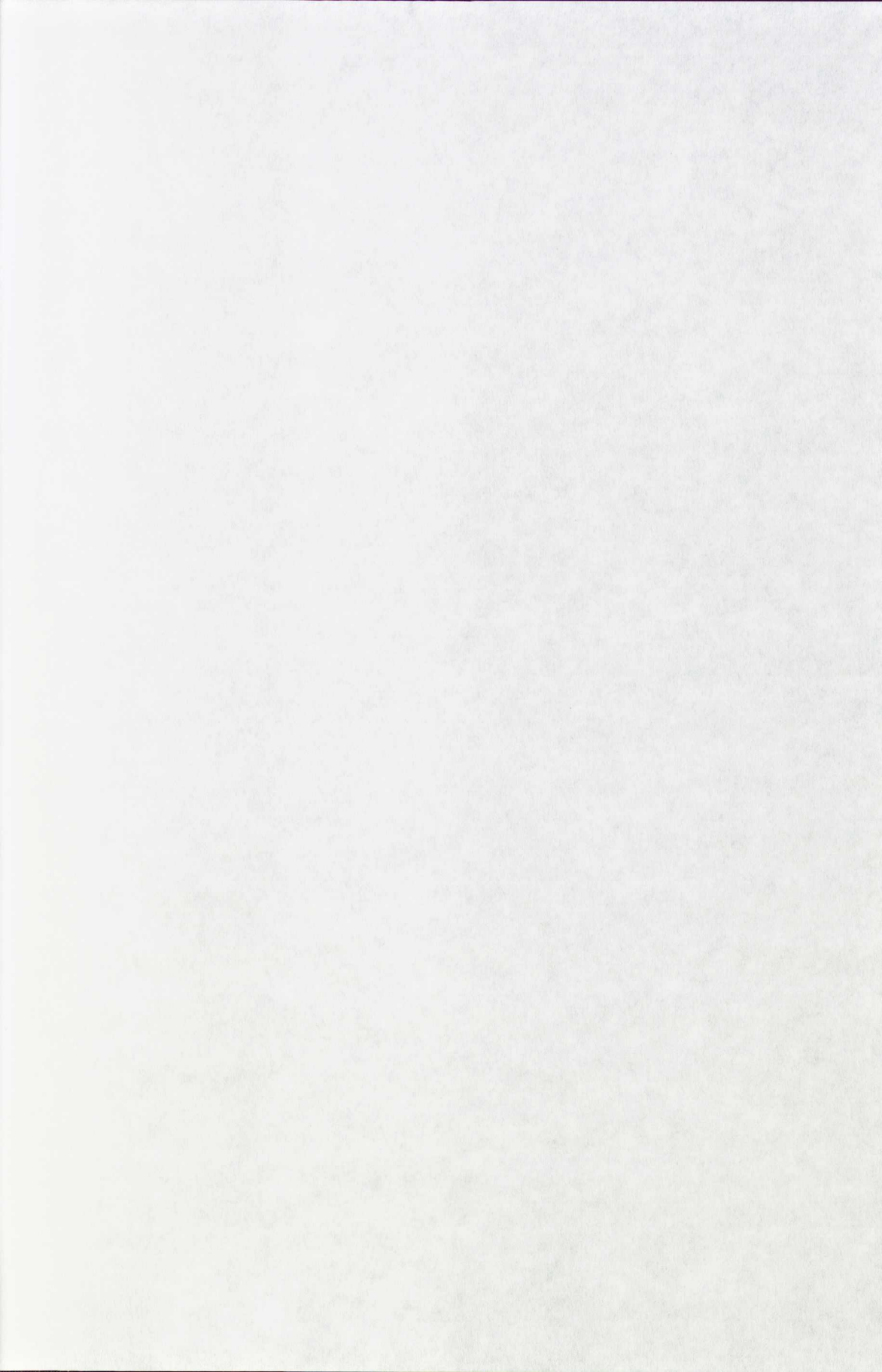
Miljödepartementet

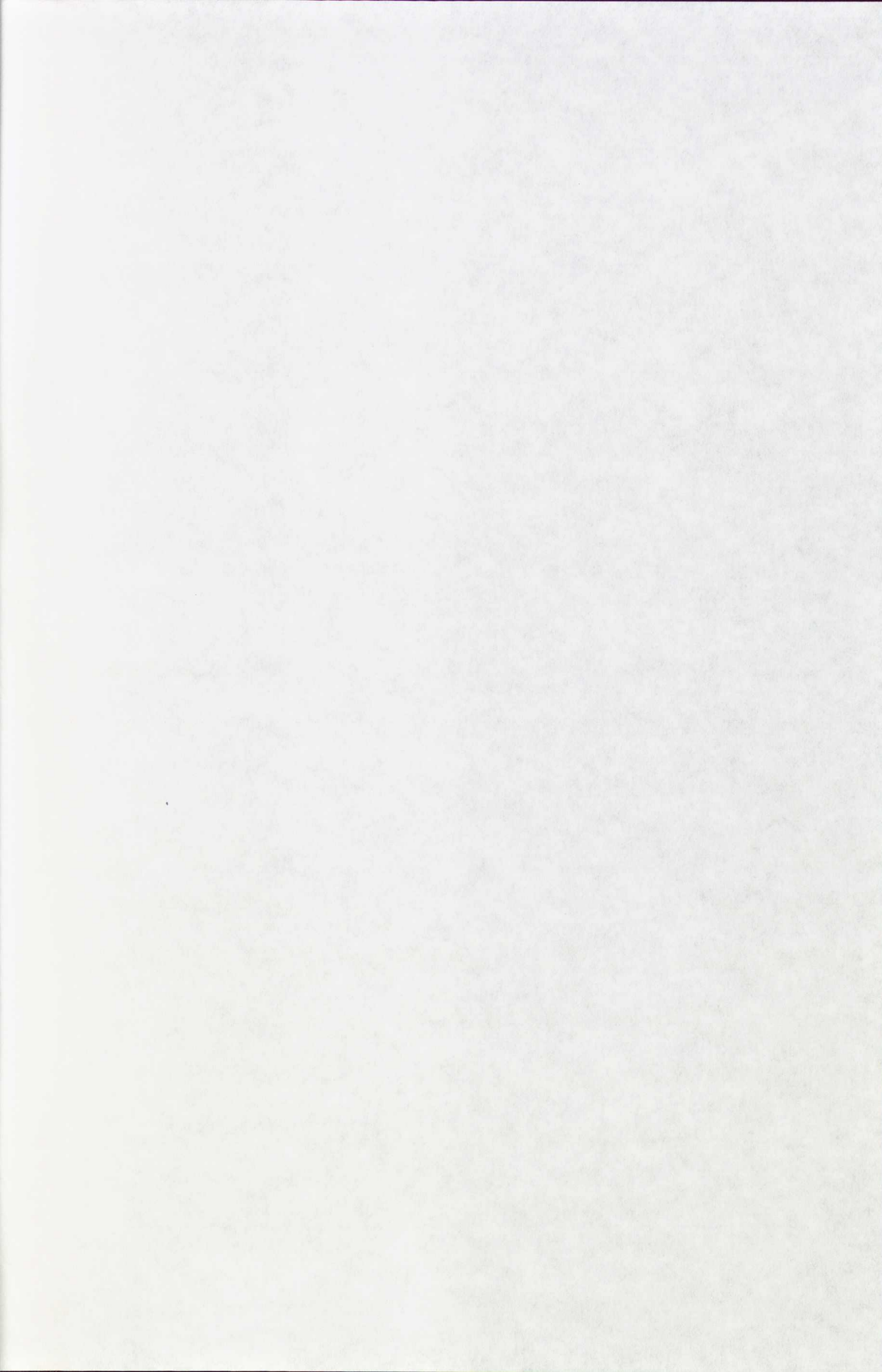
- Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
- Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
- Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
- Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
- Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]
- Miljön och förpackningarna. [76]
- Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. [77]
- Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet.[95]

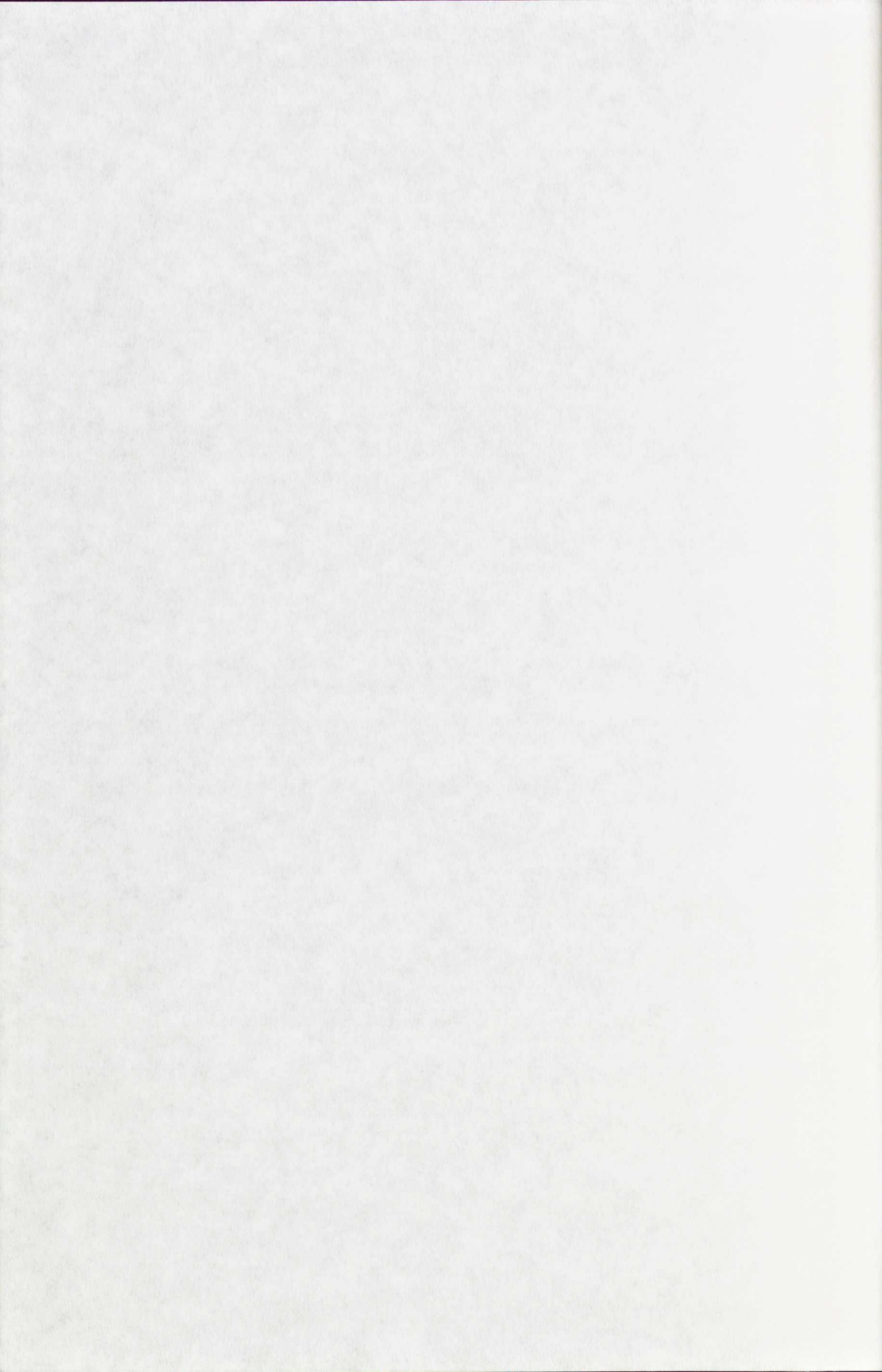
Kulturdepartementet

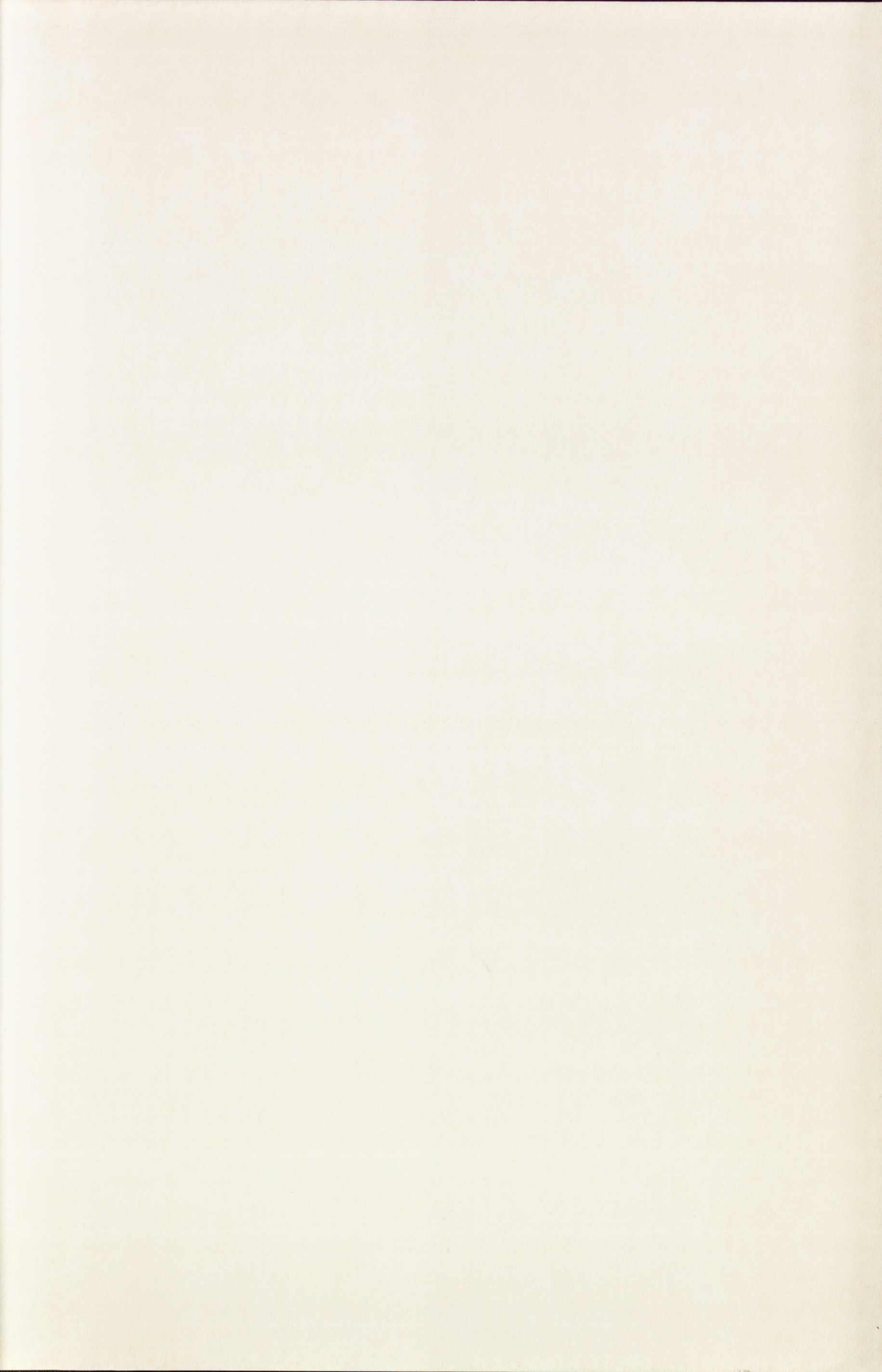
- Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. [105]
-











ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.