

# TELELAG



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014

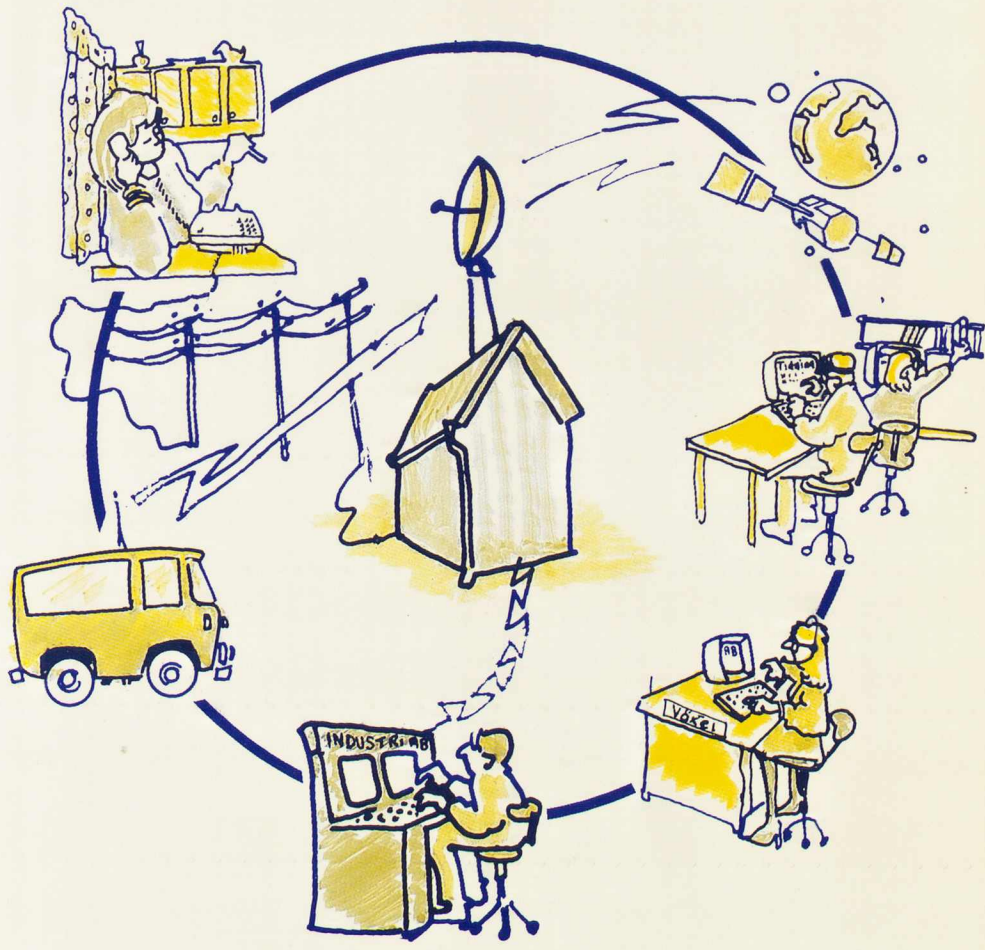


National Library  
of Sweden

*Betänkande av Telelagsutredningen*

**SOU** 1992:70

# TELELAG



*Betänkande av Telelagsutredningen*

**SOU** 1992:70





Statens offentliga utredningar  
1992:70  
Kommunikationsdepartementet

# Telelag

Betänkande av Telelagsutredningen  
Göteborg 1992

ISBN 91-38-14113-9  
ISSN 0343-290X

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.

## Statsrådet och chefen för kommunikations- departementet

Den 2 maj 1991 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet (statsrådet G. Andersson) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs inom telekommunikationsområdet. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 20 juni 1991 som utredare fr.o.m. den 1 juli 1991 kammarrättslagmannen Valter Nilsson.

Till experter förordnades samtidigt kanslichefen Anders Järvstrand, kanslirådet Lars Marén, hovrättsassessorn Catharina Staaf, departementssekreteraren Jerker Torngren och chefsjuristen Björn Wallin. Som ytterligare experter förordnades den 8 november 1991 direktören Curt Andersson och den 15 januari 1992 hovrättsassessorn Göran Eriksson.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 juli 1991 kammarrättsassessorn Dag Valinder och fr.o.m. den 15 januari 1992 hovrättsassessorn Jan E Ohlsson.

Utredningen har antagit namnet Telelagsutredningen (K 1991:03).

Uppdraget har omfattat två huvuddelar, nämligen en översyn av myndighetsutövningen på telekommunikationsområdet och utarbetande av lagförslag på området. I den förstnämnda delen innebär mitt förslag att återstående delar av Televerkets myndighetsutövning skiljs från verket och läggs huvudsakligen på den nya Telestyrelsen. I den andra delen lägger jag fram ett förslag till telelag och den övriga lagreglering som behövs.

Regeringen har till utredningen lämnat över några skrivelser med anknytning till uppdraget. Dessa har behandlats av utredningen och redovisas närmare i betänkandet.

Jag får härmed överlämna betänkandet (SOU 1992:70) Telelag. Uppdraget är därmed slutfört.

Experten Andersson har lämnat ett särskilt yttrande, som redovisas i betänkandet.

Göteborg den 1 juli 1992

*Valter Nilsson*

*/Jan E Ohlsson*

*Dag Valinder*

# Innehållsförteckning

<i>Förkortningar</i>	15
<i>Sammanfattning</i>	17
<i>Summary</i>	25
<i>Författningsförslag</i>	33
I	ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER
1	<i>Inledning</i> . . . . . 61
1.1	Utredningsuppdraget . . . . . 61
1.2	Utredningsarbetet . . . . . 62
2	<i>Allmän bakgrund</i> . . . . . 65
2.1	Något om utvecklingen på telemarknaden . . . . . 65
2.1.1	Den tekniska utvecklingen . . . . . 65
2.1.2	Allmänt om telemarknaden . . . . . 68
2.1.3	Telemarknaden i Sverige . . . . . 70
2.1.4	Sammanfattande synpunkter . . . . . 73
2.2	Nuvarande författningsreglering m.m. på telekom- munikationsområdet . . . . . 75
2.3	Förhållandena på telekommunikationsområdet i vissa andra länder . . . . . 76
2.3.1	Danmark . . . . . 77
2.3.2	Norge . . . . . 78
2.3.3	Finland . . . . . 79
3	<i>EG och och avtalet om det europeiska samarbets- området</i> . . . . . 81
3.1	Rådets resolution om utvecklingen av den gemen- samma marknaden för teletjänster och teleut- rustning . . . . . 84
3.2	Kommissionens direktiv om konkurrens på markna- derna för teletjänster . . . . . 86
3.3	Direktiv m.m. om tillhandahållande av öppna nät, ONP . . . . . 91



3.3.1	Rådets direktiv om upprättande av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät . . . . .	91
3.3.2	ONP för hyrda förbindelser . . . . .	94
3.3.3	ONP för telefoni (voice telephony) . . . . .	96
3.3.4	ONP för paketkopplad datakommunikation . . . . .	98
3.3.5	ONP för ISDN . . . . .	98
3.4	Terminaldirektivet . . . . .	99
3.4.1	Inledning . . . . .	99
3.4.2	Direktivets innehåll . . . . .	99
3.5	Rådets direktiv, rekommendation och resolution om introduktionen av ett alleuropeiskt mobiltelefonisystem enligt GSM . . . . .	104
3.5.1	Rekommendationen . . . . .	105
3.5.2	Direktivet . . . . .	106
3.5.3	Resolutionen . . . . .	106
3.6	Rådets direktiv och rekommendation om all-europeisk personsökning . . . . .	107
3.6.1	Rekommendationen . . . . .	107
3.6.2	Direktivet . . . . .	109
3.7	Rådets direktiv och rekommendation om samordnat införande av digital europeisk sladdlös telekommunikation (DECT) . . . . .	109
3.7.1	Rekommendationen . . . . .	110
3.7.2	Direktivet . . . . .	110
3.8	Rådets beslut beträffande standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation . . . . .	110
3.9	Direktiv om upphandling . . . . .	111
3.9.1	EG:s direktiv om upphandling på bl.a. telekommunikationsområdet . . . . .	111
3.9.2	Promemorian (Ds 1992:4) Offentlig upphandling och EES - ett lagförslag . . . . .	113
3.10	Något om övrigt arbete inom EG . . . . .	114
3.11	Integritets- och dataskydd . . . . .	117
3.11.1	Rådets direktiv om tillhandahållande av öppna nät, ONP . . . . .	117
3.11.2	Kommissionens direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster . . . . .	117
3.11.3	Förslag till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter . . . . .	117
3.11.4	Förslaget till direktiv om skydd för personuppgifter vid användning av bl.a. allmän digital telekommunikation . . . . .	118

4	<i>Övriga internationella överenskommelser</i> . . . . .	121
4.1	Internationella telekonventionen . . . . .	121
4.2	Den europeiska post- och telesamman- slutningen . . . . .	123
4.3	Europarådet . . . . .	124
4.4	Satellitkonventionerna . . . . .	125
4.4.1	Intelsat . . . . .	125
4.4.2	Inmarsat . . . . .	125
4.4.3	Eutelsat . . . . .	126
II MYNDIGHETSUTÖVNING OCH VISSA ANDRA UPPGIFTER PÅ TELEKOMMUNIKATIONSOMRÅDET		
5	<i>Bakgrund</i> . . . . .	127
6	<i>Begreppet myndighetsutövning</i> . . . . .	131
7	<i>Televerkets myndighetsutövning m.m.</i> . . . . .	134
7.1	Den nya telemyndigheten - Telestyrelsen bör ha funktionsansvaret för telesystemet . . . . .	134
7.1.1	Det nuvarande funktionsansvaret . . . . .	134
7.1.2	Telestyrelsens övergripande funktions- ansvar . . . . .	136
7.1.3	Vissa särskilda uppgifter . . . . .	137
7.1.4	Standardiseringen på telekommuni- kationsområdet . . . . .	138
7.1.5	Särskilt om Telestyrelsens funktions- ansvar för totalförsvarets telekommuni- kationer . . . . .	141
7.1.6	Särskilda författningsbestämmelser m.m. av betydelse i totalförsvars- sammenhang . . . . .	146
7.2	Ansvar för forskning och utveckling på telekommunikationsområdet . . . . .	149
7.2.1	Nuvarande ansvar för forskning och utveckling inom området för telekom- munkationer . . . . .	149
7.2.2	Innehållet i det ansvar för forskning och utveckling som Televerket utövar . . . . .	151
7.2.3	Det framtida sektoransvaret för forsk- ning och utveckling beträffande tele- kommunikationer . . . . .	152
7.3	Ansvar för nummerplaner m.m. . . . .	154
7.4	Uppgiften att företräda Sverige i det inter- nationella samarbetet på telekommunikations- området . . . . .	155

7.4.1	Allmänt om internationella åtaganden m.m. . . . . .	155
7.4.2	Internationella överenskommelser på telekommunikationsområdet . . . . .	156
7.5	Sammanfattande förteckning över olika be- myndiganden för Televerket m.m. . . . . .	165
III	EN LAGSTIFTNING PÅ TELEKOMMUNIKATIONS- OMRÅDET	
8	<i>Grundläggande utgångspunkter för en tele- lag - de telepolitiska målen</i> . . . . .	169
8.1	De telepolitiska målen och det statliga ansvaret . . . . .	169
8.2	Konkurrensneutralitet och likabehandling . . . . .	171
8.3	Överväganden . . . . .	172
9	<i>Regleringsstruktur på teleområdet</i> . . . . .	175
9.1	Vad skall åstadkommas med en telelag? . . . . .	175
9.2	Allmänna utgångspunkter avseende tillstånds- reglering eller en reglering utan till- stånd . . . . .	178
9.3	Hur kan måluppfyllelsen säkras? . . . . .	180
9.3.1	Ett öppet och sammanhållet telenät . . . . .	181
9.3.2	Telefonitjänst i hela landet . . . . .	182
9.3.3	Alla skall ha råd att utnyttja telefoni- tjänster . . . . .	185
9.3.4	Handikapphänsyn . . . . .	186
9.3.5	Möjlighet till alarmering . . . . .	186
9.3.6	Telesystemets funktion under kriser och i krig . . . . .	187
9.3.7	Teknisk samordning av nät och ut- rustning . . . . .	187
9.4	Sammanfattande synpunkter och överväganden . . . . .	187
10	<i>Avgränsning av tillståndspliktig verksam- het</i> . . . . .	191
10.1	Allmän bakgrund . . . . .	192
10.2	Överväganden . . . . .	194
10.2.1	Tillstånd för tillhandahållande av telefonitjänst . . . . .	194
10.2.2	Tillstånd för tillhandahållande av publika, mobila teletjänster . . . . .	197
10.2.3	Tillstånd för verksamhet i vissa fall med upplåtelse av förbindelser (uthyrning) . . . . .	201

10.2.4	Tillståndsfrihet för övrig verksamhet . . . . .	204
10.2.5	Förhandsbesked . . . . .	205
10.2.6	Alternativa avgränsningar . . . . .	206
10.3	Yttrandefrihet och televerksamhet . . . . .	207
10.3.1	Yttrandefrihetsgrundlagen . . . . .	208
10.3.2	Överväganden . . . . .	209
11	<i>Tillståndsprövning och tillståndsvillkor</i> . . . . .	211
11.1	Tillståndsprövning i allmänhet . . . . .	212
11.1.1	Bakgrund . . . . .	212
11.1.2	Överväganden . . . . .	213
11.2	Tillståndsprövning för mobila teletjänster . . . . .	215
11.2.1	Bakgrund . . . . .	215
11.2.2	Överväganden . . . . .	217
11.3	Tillståndstidens längd . . . . .	219
11.4	Tillståndsvillkor . . . . .	220
11.4.1	Inledning . . . . .	220
11.4.2	Innehållet i tillståndsvillkoren . . . . .	221
11.5	Tillståndsvillkorens giltighetstid . . . . .	228
12	<i>Tillhandahållande av teletjänster och förbindelser m.m.</i> . . . . .	231
12.1	Bestämmelser om öppna nät . . . . .	231
12.1.1	Bakgrund . . . . .	231
12.1.2	EG:s direktiv om tillhandahållande av öppna nät . . . . .	232
12.1.3	Överväganden . . . . .	233
12.2	Bestämmelser om teletaxor och om pristak . . . . .	237
12.2.1	Bakgrund . . . . .	237
12.2.2	EG:s direktiv om tillhandahållande av öppna nät . . . . .	240
12.2.3	Överväganden . . . . .	242
13	<i>Samtrafikfrågor, uthyrning av förbindelser m.m.</i> . . . . .	245
13.1	Bakgrund . . . . .	246
13.1.1	Olika fall av samtrafik . . . . .	246
13.1.2	Vissa uttalanden om samtrafikvillkor m.m. . . . .	248
13.1.3	Samtrafikfrågor m.m. i EG-sammanhang . . . . .	252
13.2	Tvister om samtrafikvillkor m.m. . . . .	254
13.2.1	Något om nuvarande ordning och förslaget till en ny konkurrenslag m.m. . . . .	256
13.2.2	Kraven på hur tvistefrågor bör hanteras . . . . .	258

13.2.3	Tillsyn, medling och beslut av Telestyrelsen enligt Telelagen . . . . .	258
13.2.4	Ett förliknings- och skiljeförfarande - ett lämpligt komplement till Telestyrelsens roll? . . . . .	260
13.2.5	Andra lösningar . . . . .	264
13.2.6	Branschorgan . . . . .	264
13.3	Grunderna för Telestyrelsens ingripande rörande villkor för samtrafik m.m. . . . .	264
13.4	Kundförhållanden och kundvillkor i övrigt . . . . .	267
14	<i>Nummerplanering m.m.</i> . . . . .	269
14.1	Allmänt om nummerplaner, fördelning av nummerresurser och nummertilldelning . . . . .	269
14.1.1	Något om nummerplanering i det internationella samarbetet . . . . .	270
14.1.2	Upprättande av nummerplaner . . . . .	271
14.1.3	Fördelning av nummerresurser . . . . .	271
14.1.4	Nummertilldelning . . . . .	272
14.2	Ett förändrat ansvar för nummerplaner. . . . .	272
15	<i>Erkännande av operatör enligt Internationella telekonventionen som s.k. RPOA</i> . . . . .	277
15.1	Bakgrund . . . . .	277
15.1.1	Bestämmelser om RPOA i Internationella telekonventionen . . . . .	277
15.1.2	Närmare om innebörden av begreppet RPOA . . . . .	278
15.1.3	Regeringens beslut om erkännande av operatör enligt ITC . . . . .	280
15.2	En ordning för erkännande av operatörer . . . . .	280
16	<i>Bestämmelser om teleterminaler</i> . . . . .	283
16.1	Nuvarande ordning . . . . .	283
16.2	EG:s regler för terminalutrustning . . . . .	286
16.3	Förslag till lag om teknisk kontroll . . . . .	287
16.4	Föreskrifter om teleterminaler i telelagen . . . . .	289
17	<i>Finansieringsfrågor</i> . . . . .	293
17.1	Finansiering av myndighetsverksamhet . . . . .	293
17.1.1	Bakgrund . . . . .	293
17.1.2	Avgiftsuttag för myndighetsverksamheten . . . . .	294
17.2	Finansiering av särskilda samhällsåtaganden . . . . .	298
17.2.1	Telefontjänst i alla delar av landet . . . . .	299
17.2.2	Handikappades tillgång till grund-	

	läggande telekommunikationer . . . . .	302
17.2.3	Försvarets behov av telekommunikationer . . . . .	304
18	<i>Överklagande</i> . . . . .	307
IV	VISSA SÄRSKILDA FRÅGOR	
19	<i>Integritetsskyddet för teleanvändare (tystnadsplikt m.m.)</i>	311
19.1	Allmänt om integritetsbegreppet . . . . .	311
19.2	Något om integritetsfrågans behandling i det internationella samarbetet . . . . .	313
	19.2.1 EG . . . . .	313
	19.2.2 Europarådet . . . . .	316
19.3	Olika bestämmelser som rör integritetsskyddet för teleanvändare . . . . .	316
	19.3.1 Regeringsformen . . . . .	316
	19.3.2 Sekretesslagen . . . . .	317
	19.3.3 Brottsbalken . . . . .	318
	19.3.4 Radiolagen . . . . .	320
	19.3.5 Datalagen . . . . .	320
19.4	Förslag till reglering om tystnadsplikt i televerksamhet m.m. . . . .	323
	19.4.1 Tystnadsplikt i verksamhet med att tillhandahålla teletjänster eller teleförbindelser . . . . .	324
	19.4.2 Brytande av telehemlighet m.m. . . . .	330
	19.4.3 Tystnadsplikten för den som har avlyssnat ett telemeddelande . . . . .	330
20	<i>Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m.</i> . . . . .	335
20.1	Centrala bestämmelser om hemlig teleavlyssning m.m. . . . .	336
	20.1.1 Regeringsformen . . . . .	336
	20.1.2 Rättegångsbalken . . . . .	336
20.2	Allmänt om motiven m.m. till RB:s regler . . . . .	337
20.3	Proportionalitetsprincipen m.m. . . . .	338
20.4	Utformningen av regeln om hemlig teleavlyssning i 27 kap. 18 § RB . . . . .	340
20.5	Förslag till utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m. . . . .	341
	20.5.1 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning . . . . .	341
	20.5.2 Särskilt om verkställighetsfrågor . . . . .	345

20.5.3	Särskilt om RB:s bestämmelser om beslag . . . . .	346
20.5.4	Övriga bestämmelser om avlyssning av telemeddelanden . . . . .	347
21	<i>Ledningsrätt för teleledningar m.m.</i> . . . . .	349
21.1	Författningsregleringen . . . . .	349
21.2	Förarbetena till regleringen om ledningsrätt och expropriation . . . . .	350
21.2.1	Ledningsrätt . . . . .	350
21.2.2	Expropriation . . . . .	356
21.3	Rättsfallet NJA 1989 s. 650 . . . . .	357
21.4	Förslag till klarläggande av tillämpningsområdet för ledningsrättslagen (2 § första stycket) . . . . .	358
21.5	Expropriationslagens tillämplighet beträffande teleledningar . . . . .	363
22	<i>Lagstiftningsbehovet med anledning av internationella överenskommelser på telekommunikationsområdet</i> . . . . .	365
22.1	Internationella teleunionen, ITU . . . . .	365
22.2	EES-avtalet m.m. . . . .	366
22.3	CEPT . . . . .	368
22.4	Satellitkonventionerna Intelsat, Inmarsat och Eutelsat . . . . .	368
22.4.1	Allmän bakgrund . . . . .	368
22.4.2	Bestämmelser om samordning . . . . .	370
22.4.3	Bestämmelser om jordstationer . . . . .	374
22.4.4	Överväganden och slutsatser . . . . .	377
V	<b>SPECIALMOTIVERING</b>	
23	Specialmotivering till författningsförslagen . . . . .	381
23.1	Förslaget till telelag . . . . .	381
23.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer . . . . .	394
23.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken . . . . .	394
23.4	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken . . . . .	394
23.5	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223) . . . . .	396
23.6	Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1981:35 s. 1) . . . . .	396

23.7	Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755) . . . . .	397
23.8	Förslaget till lag om ändring i ledningsrätts- lagen (1973:1144) . . . . .	397
23.9	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) . . . . .	397
23.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll . . . . .	398

Särskilt yttrande . . . . .	399
-----------------------------	-----

*Bilagor*

1	Direktiven . . . . .	401
2	Författningsförteckning . . . . .	411
3	Teleföordningen (1985:765) . . . . .	419
4	Förordning (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen . . . . .	423
5	Förordning (1988:348) med instruktion för Televerket . . . . .	427





# Förkortningar

BT	British Telecom
CCIR	Comité Consultatif International des Radiocommunications (inom ITU)
CCITT	Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique (inom ITU)
CEN	Comité Européen de Normalisation - European Committee for standardization
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
CTR	Common technical regulation
DECT	Digital European Cordless Telephone
dnr.	diarienummer
DTI	Department of Trade and Industry (i Storbritannien)
ECTRA	European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs (myndighetskommitté inom CEPT)
EEC	European Economic Community
EG	De europeiska gemenskaperna
ERC	European Radiocommunications Committee (inom CEPT)
ERMES	European Radio Messaging System
ERO	European Radiocommunications Office
ETNO	European Telecommunication Networks Operators
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
ETS	European Telecommunication Standard (från ETSI)
FTN	Försvarets telenät
GSM	Global System for Mobile Communications
HD	Högsta domstolen
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
MoU	Memorandum of Understanding

NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd II
NMT	Nordisk mobiltelefon
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
NSO	Nationellt standardiseringsorgan
NSTF	Nordiskt samarbete på teleförvaltningsområdet
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
ONP	Open Network Provision
Prop.	Proposition
RACE	Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe (utvecklingsprojekt inom EG)
RARC	Regional Administrative Radio Conference (inom ITU)
RF	Regeringsformen
RR	Radio Regulations (det internationella radioreglementet)
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SIS	Standardiseringskommissionen i Sverige
SOU	Statens offentliga utredningar
STN	Statens telenämnd
STNFS	Statens telenämnds författningssamling
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TFB	Transportforskningsberedningen
TRAC	Technical Recommendations Applications Committee
TU	Trafikutskottet
TVTFS	Televerkets författningssamling
WATTC	World Administrative Telegraph and Telephone Conference (inom ITU)
WARC	World Administrative Radio Conference (inom ITU)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
ÖB	Överbefälhavaren
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap

# Sammanfattning

## Bakgrund

De tekniska och ekonomiska förändringarna under senare år har betytt mycket för telekommunikationernas utveckling. Datortekniken med allt mindre och kraftfullare mikroelektroniska komponenter har härvid spelat en stor roll. Ett nytt viktigt överföringsmedium är fibertekniken. Den optiska fibern och den nya överföringstekniken möjliggör en kraftigt ökad överföringskapacitet. Härtill kommer satelliter och radiolänksystem som jämte de optiska fibrerna gjort det möjligt att snabbt och relativt billigt etablera nya konkurrerande nät. I takt med att informationsutbytet och internationaliseringen har ökat har telekommunikationerna blivit allt viktigare för ekonomiers tillväxt och för utvecklingen av industri och handel. Den snabba tekniska utvecklingen och den internationella liberaliseringen på telekommunikationsområdet kan förväntas medföra förändringar och en väsentligt ökad konkurrens på den svenska teletjänstmarknaden. Antalet enskilda operatörer, såväl svenska som utländska, torde komma att öka. En annan viktig faktor är telekommunikationers betydelse socialt, kulturellt och regionalpolitiskt.

Förändringarna innebär en helt ny situation på telekommunikationsområdet. Nya regler krävs för att dels säkra de telepolitiska mål som staten ställer upp, dels utveckla den konkurrens på marknaden som den nya tekniken och andra förändringar möjliggjort.

## Uppdraget

Mot bakgrund av det nya regelverk som sålunda krävs består mitt uppdrag i att utarbeta förslag till en telelag och de övriga författningsändringar som kan behövas. Jag skall också lägga fram förslag om att återstående delar av Televerkets myndighetsutövning skall flyttas över till någon annan myndighet. I det sammanhanget noteras att radioområdet redan har behandlats av Frekvensrättsutredningen i betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m. Det skall också nämnas att Televerket avses ombildas till aktiebolag den 1 januari 1993 (prop. 1991/92:100 bil. 7).

Uppdraget består således av två huvuddelar. Jag behandlar myndighetsutövningen först och därefter förslaget till telelag samt sist övriga förslag.

## Myndighetsutövning

En stor del av myndighetsutövningen har tidigare flyttats över till Statens telenämnd, som den 1 juli 1992 tillsammans med frekvensförvaltningen inom Televerket har ombildats till Telestyrelsen. Läget är alltså nu det att vi har Telestyrelsen som föreskrivande myndighet och Televerket som praktiskt utövande organ med funktioner såväl inom den civila sektorn som inom totalförsvaret. I framtiden får vi, såvitt man kan se, flera operatörer och flera telenät av olika slag. Det nya telebolag, som Televerket enligt planerna skall ombildas till, blir alltså en av dessa operatörer/nätinnehavare. I en sådan situation krävs det att en fristående myndighet får ansvaret för att telesystemet i dess helhet skall fungera, alltså funktionsansvaret. Häri innefattas ansvar för standardisering, tillgänglighet till samhällets alarmeringstjänst och totalförsvarsaspekter. Detta gäller såväl den civila sidan som den militära. Jag föreslår att Telestyrelsen skall anförtros funktionsansvaret för telekommunikationssystemet i Sverige.

Bland övriga myndighetsfunktioner som nu föreslås flyttas över till Telestyrelsen kan nämnas Televerkets uppdrag att företräda Sverige i det internationella samarbetet på telekommunikationsområdet och att ingå internationella överenskommelser.

Beträffande forskningen på telekommunikationsområdet ansluter jag mig till Transportforskningsutredningens förslag (SOU 1992:55) att Televerkets nuvarande sektoransvar för forskning och utveckling skall tas över av och delas mellan Transportforskningsberedningen (övergripande kommunikationspolitiskt inriktad forskning) och Närings- och teknikutvecklingsverket (övergripande forskning med industripolitisk inriktning).

En viktig del av myndighetsansvaret gäller nummerplanerna. Jag kommer närmare in på denna fråga i samband med att jag behandlar Telelagen, som även i övrigt medför nya uppgifter för Telestyrelsen.

Med det sagda skiljs regulatörs- och operatörsfunktionerna åt fullt ut. Detta ligger helt i linje med utvecklingen inom EG.

## Telelagen

I direktiven sägs att en grundläggande utgångspunkt är att staten genom en telelag skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att gällande telepolitiska mål kan uppfyllas. Det sägs också att en telelag skall vara konkurrensneutral och bygga på likabehandling.

Beträffande de telepolitiska målen gäller 1988 års beslut om inriktning av telepolitiken (prop. 1987/88:118, TU28, rskr. 402) och riksdagsbeslutet år 1991 med anledning av propositionen om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, TU28, rskr. 369). Mitt förslag till telelag bygger på de mål för och den inriktning av telepolitiken som statsmakterna sålunda har bestämt.

I fråga om konkurrensaspekten har jag noterat de uttalanden som nyligen har gjorts om önskvärdheten och behovet av en effektiv konkurrens (prop. 1991/92:100 bil. 7). I lagförslaget sägs att det vid tillämpningen av lagen skall eftersträvas att det skapas utrymme för och upprätthålls en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet såsom ett medel att uppnå de syften som lagen skall främja.

Lagförslaget är utformat med hänsyn tagen till EG:s rättsakter (direktiv m.m.) på telekommunikationsområdet. Vidare bör framhållas att det är så upplagt att den föreslagna lagen om radiokommunikation, m.m. skall gälla jämsides med telelagen.

### **Tillståndsplikt m.m.**

Den första komponenten i ett nytt regelsystem som nämns i direktiven är ett eventuellt krav på tillstånd för att få bedriva kommersiell televerksamhet. Sverige är ett av de få länder som i dag inte har någon tillståndsplikt. Mot den bakgrunden krävs det starka skäl för att införa tillståndskrav. Man kan komma långt med föreskrifter i lag, regeringsförfordningar och myndighetsförfattningar för att garantera att de telepolitiska målen nås och konkurrens skapas och upprätthålls. Men man når inte ända fram den vägen. Det behövs individuellt utformade villkor i det enskilda fallet - villkor som är mer eller mindre skraddarsydda. För att få stadga i systemet bör sådana villkor knytas till ett tillstånd. Härigenom och genom en dialog mellan tillståndsmyndigheten (Telestyrelsen) och det enskilda företaget skapas bättre förutsättningar för ett byråkratiskt förfarande än med en rad detaljföreskrifter i olika författningar. Även för att uppfylla EG:s direktiv på telekommunikationsområdet är det lämpligt med individuella bestämmelser som ges formen av villkor.

Under utredningsarbetets gång har ingående övervägts olika sätt att avgränsa tillståndsplikten. Min utgångspunkt har då varit att söka minimera regleringen. Den avgränsning av tillståndsplikten som görs (se nedan) skall ses just mot den bakgrunden. Endast ett begränsat antal operatörer kommer att behöva tillstånd. Att avgränsningen görs direkt i lag i stället för att lämnas över till myndigheten innebär också minsta möjliga byråkrati i förfarandet och leder därmed till att kostnaderna begränsas.

*För vilka skall det krävas tillstånd?*

1. *Den som inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller telefonitjänster till fasta anslutningspunkter.* Med allmänt tillgängligt telenät avses telenät som står till förfogande för användning av allmänheten. Med telefoni menas den bas-tjänst som det enligt de telepolitiska målen åligger staten att tillhandahålla. Att reglera just denna tjänst är med gällande telepolitiska mål ofrånkomligt.  
 Utanför telefonitjänsten faller exempelvis olika tilläggstjänster med anknytning till dataverksamhet. Dessa blir alltså tillståndsfria enligt förslaget.
2. *Den som inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller mobila teletjänster (alltså inte bara telefoni).* En anledning till denna bredare tillståndsplikt är att bristen på frekvensutrymme gör en kompletterande reglering nödvändig för att ge underlag för att utse dem som skall få tillstånd (se SOU 1991:107). En samordning av förfarandet enligt telelagen och enligt lagen om radiokommunikation, m.m. bör givetvis ske.
3. *Den som inom allmänt tillgängligt telenät hyr ut förbindelser.* Motivet till tillståndsplikt och - inte minst - därmed förenade villkor är den stora betydelse som denna verksamhetsgren har för konkurrens och effektiva telekommunikationer, ett förhållande som har strukits under kraftigt inom EG.

Såsom framgått skall tillståndsplikten begränsas till att gälla endast för tjänster och förbindelser som tillhandahålls inom allmänt tillgängligt telenät. En ytterligare begränsning föreslås. Den innebär att tillstånd skall krävas bara om verksamheten har sådan omfattning att den har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer och konkurrens. Det är alltså endast i sådana fall som tillstånd skall behövas. Det skall bli möjligt att få förhandsbesked från tillståndsmyndigheten om tillståndsplikten.

Tillståndssystemet föreslås bli kompletterat med ett anmälningsförfarande. Anmälningsskyldighet skall kunna gälla för dem som inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster men som inte omfattas av tillståndsplikten. Även anmälningsförfarandet bör vara begränsat och användas bara i den mån det finns ett behov av att följa den verksamhet som bedrivs.

*Vad skall krävas för att få tillstånd?*

Ingen behovsprövning skall förekomma. Presumtionen skall vara för tillstånd. Endast om det finns särskild anledning att tro att en sökande inte kommer att kunna uppfylla tillståndsvillkoren skall han dis-

kvalificeras. - Beträffande mobila teletjänster måste det dessutom vara möjligt att begränsa antalet tillståndshavare för en viss tjänst på grund av bristen på frekvensutrymme.

Bedrivs verksamheten i strid med telelagen eller i strid med föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen skall ett tillstånd återkallas. Även ett sådant beslut fattas av Telestyrelsen.

### **Tillståndsvillkor**

Tillstånd kan förenas med de villkor som behövs för att de telepolitiska målen skall nås och för att främja och upprätthålla konkurrens. Villkoren skall fastställas av Telestyrelsen. I 12 § av förslaget till telelag ges exempel på vad villkor kan avse. I lagen sägs också att staten kan ingå avtal med en eller flera tillståndshavare i syfte att garantera att enskilda får tillgång till telefonitjänst. Härmed avses att vissa teletjänster, t.ex. för handikappades behov, kan upphandlas av staten.

### **Taxor**

Abonnenttaxor för telefonitjänst och taxor för uthyrning av förbindelser, i båda fallen inom allmänt tillgängligt telenät, skall vara kostnadsorienterade. Detta är i linje med EG:s ONP-direktiv.

Vidare skall regeringen, med beaktande av telelagens syfte att var och en skall kunna utnyttja telefonitjänsten, kunna föreskriva att taxor för sådan tjänst till fast anslutningspunkt inte får överstiga en viss nivå. Detta är alltså en, som det brukar kallas, pristaksbestämmelse. Den formella karaktären på bestämmelsen hindrar givetvis inte att det kommer till stånd en sådan ombalansering av taxorna som allmänt anses nödvändig för att främja bl.a. en sund konkurrens.

### **Samtrafik m.m.**

I direktiven sägs att det förutsättningslöst bör utredas hur samtrafikvillkoren (avseende trafik mellan olika operatörer) bör regleras författningsmässigt och att det också bör övervägas om en eventuell skyldighet för operatörer att öppna sina nät för samtrafik bör regleras i lag eller i form av villkor för tillstånd. I lagförslaget sägs uttryckligen att en tillståndshavares verksamhet när det gäller telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät skall bedrivas så att samtrafik med annan tillståndshavares verksamhet kan förekomma. Beträffande avgifterna för sådan samtrafik sägs vidare i lagförslaget, i överensstämmelse med ONP-reglernas inriktning, att de skall vara rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna för prestationerna. Skälig hänsyn får tas till kostnader för särskilda uppgifter som en operatör



kan ha i enlighet med villkor i ett tillstånd. Jag återkommer till tvistelösning nedan under Tillsyn.

### **Utrustning som är avsedd att anslutas till telenät**

EG:s direktiv om teleterminaler, dvs. telefoner, telefaxapparater, modem m.m., omfattas av EES-avtalet. Direktivet bör införlivas med svensk rätt bl.a. genom vissa bestämmelser i telelagen. Det bör sålunda föreskrivas att endast sådan terminalutrustning som uppfyller krav beträffande teknisk utformning, märkning, kontroll m.m. får marknadsföras och anslutas till allmänt tillgängligt telenät.

### **Nummerplanering**

I dag sköts nummerplaneringen av Televerket. I framtiden, med flera konkurrerande operatörer, krävs det samordning för denna viktiga uppgift. Det är naturligt att Telestyrelsen får det övergripande ansvaret för samordningen. Myndigheten skall fastställa de nummerplaner som behövs, men operatörerna får ta fram det nödvändiga underlaget. Vid behov skall myndigheten kunna medla mellan operatörer och ingripa på annat sätt - se under Tillsyn.

### **Finansieringsfrågor**

Myndighetsverksamheten enligt telelagen skall finansieras genom att tillståndshavarna och de som är anmälningsskyldiga betalar avgifter. Dessa skall bestämmas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av Telestyrelsen. De skall för tillståndshavarnas del uttaxeras efter bruttoomsättningen och innehålla en fast och en rörlig del. Beträffande dem som är anmälningsskyldiga förordas att avgiften hålls låg. Den skall i de fallen bestämmas utifrån sådana faktorer som nätets storlek, utbudets omfattning och den geografiska spridningen.

Beträffande finansiering av särskilda samhällsåtaganden konstateras att någon eller några tillståndshavare med dominerande ställning enligt tillståndsvillkoren kan bli skyldiga att tillhandahålla telefonitjänst på likartade villkor i hela landet. Viss kompensation för denna skyldighet kan lämnas genom att åliggandet beaktas när de ekonomiska villkoren för samtrafikavtal bestäms. Något särskilt system med ekonomiska bidrag från andra tillståndshavare förordas däremot inte för närvarande.

Handikappades behov av särskilda teletjänster och anpassade terminaler förutsätts finansieras på samma sätt som i dag, dvs. genom medel ur statsbudgeten. Detsamma föreslås beträffande finansieringen av totalförsvarets behov av telekommunikationer.

## Tillsyn

Tillsynsmyndigheten, dvs. Telestyrelsen, föreslås få olika befogenheter för att kunna utföra sitt arbete. Den skall bl.a. kunna meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av telelagen och av de villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Ett viktigt område av tillsynen avser samtrafiken mellan olika tillståndshavare och verksamhet med uthyrning av förbindelser inom allmänt tillgängligt telenät. Det rör sig här om rättsförhållanden mellan två eller flera rättssubjekt. Samtrafikvillkoren får därför ses utifrån ett privaträttsligt betraktelsesätt. Operatörerna får alltså förhandla med varandra och försöka komma överens, t.ex. om ersättningen för samtrafik. I direktiven sägs att en lämplig ordning för tvistelösning skall övervägas. Här kan tänkas olika modeller, där Telestyrelsen medverkar i större eller mindre utsträckning. Enligt det förslag som läggs fram skall Telestyrelsen i första hand fungera som medlare. Om en part begär det kan styrelsen yttra sig om erbjudna tekniska, operationella och ekonomiska villkor för samtrafik eller för uthyrning av förbindelser. Telestyrelsen skall också kunna meddela förelägganden och förbud för att komma till rätta med en tredskande operatör. I sista hand kan det bli fråga om att återkalla ett tillstånd. Detta förfarande, som syftar till *snabba avgöranden*, stämmer väl överens med det synsätt som kommit till uttryck i EG-direktiven på området.

Även nummerplaneringen förutsätts bli föremål för tillsyn på i princip samma sätt som beskrivits för samtrafik.

## Vissa internationella frågor

Det föreslås att frågor om erkännande av privat teleoperatör enligt 1982 års konvention om den internationella teleunionen (Recognized Private Operating Agency, RPOA) skall prövas av Telestyrelsen. Ett sådant erkännande kan i internationella sammanhang ha stor betydelse för den enskilde operatören. Det förutsätts att möjligheterna till samordning av detta förfarande med tillståndsförfarandet tas till vara.

## Överklagande

Alla beslut av tillståndsmyndigheten i särskilda fall skall kunna överklagas till kammarrätten. Det gäller t.ex. beslut om tillstånd och om tillståndsvillkor, förhandsbesked, beslut om fastställande av nummerplan samt förelägganden och förbud.

I motiven till förslaget anges att utvecklingen inom förvaltningsprocessen nu visserligen går i den riktningen att beslut av en förvaltningsmyndighet skall överklagas till länsrätten. Det framhålls emellertid att

det är synnerligen angeläget att instanskedjan på detta område, som är under omdaning, görs så kort som möjligt för att snabbt få fram slutliga avgöranden.

## Övriga frågor

### Tystnadsplikt m.m.

I telelagen föreslås en bestämmelse om tystnadsplikt för den som i televerksamhet har fått del av uppgifter om bl.a. teleabonnemang, innehållet i ett telemedelande eller andra uppgifter som angår ett särskilt telemedelande. Tystnadsplikten skall kunna brytas endast i vissa specificerade fall.

### Hemlig teleavlyssning m.m.

Rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassas till vad den nya situationen med privata operatörer kräver. Polisen föreslås få tillgång till teleanläggningar i samband med avlyssning och övervakning utan inskränkning till allmänt tillgängligt telenät. Dessutom föreslås ändringar i rättegångsbalkens regler om beslag. Dessa berör även postområdet.

### Ledningsrätt

Ledningsrättslagen föreslås förtydligad. Förslaget innebär att det görs klart att det går att få ledningsrätt för sådana teleledningar, som tillgodoser ett visst krav på allmänintresse, oavsett om ledningarna innehas av ett allmänt eller ett enskilt rättssubjekt.

### Ikraftträdande

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1993. De som vid lagens ikraftträdande bedriver tillståndspliktig verksamhet skall ansöka om tillstånd enligt lagen senast den 31 mars 1993.

## Summary

### Background

The technological and economic changes that have taken place in recent years have had a significant effect on the development of telecommunications. Computer technology utilizing increasingly smaller and powerful microelectronics components has played a major role in this connection. Fibre technology represents a new transmission medium. Optical-fibre and new transmission technologies substantially increase transmission capacity. In addition, satellites and radio-link systems as well as optical fibres have made it possible to establish new, competitive networks quickly and relatively inexpensively. As the exchange of information and the pace of internationalization move forward, telecommunications is becoming increasingly important for economic growth and the development of industry and commerce. The social, cultural and regional-policy significance of telecommunications represents another important factor.

The aforementioned changes have created an entirely new situation in the field of telecommunications. New regulations are necessary in order to guarantee fulfilment of the telecommunications objectives established by the government and to develop the market-competition made possible by new technologies and other changes.

### Mission

In view of the new regulations required. I have been appointed to draft a proposal for legislation and other regulatory changes required in the telecommunications area. I shall also propose that Televerket's remaining authoritative powers be transferred to another government agency. In this context, it should be mentioned that the field of radio has already been reviewed by the Commission on Frequency Regulation (SOU 1991:107), and that Televerket is to incorporate on 1 January 1993 (Bill 1991/92:100).

Consequently, this mission consists of two principal parts. I will cover the exercise of authoritative powers first, followed by the proposal for new telecommunications legislation and finally, various other proposals.

## Exercising authoritative powers

A major part of Televerket's authoritative powers have already been transferred to the National Telecommunications Council, which, together with the frequency-management section of Televerket, was re-organized to form the National Telecommunications Board on 1 July 1992. The National Telecommunications Board is now an executive agency with civilian and national-defence functions. In the future, we can expect several operators and several different types of networks to emerge. The new telecom corporation which Televerket is to become, according to plans, will be one of these operators/network-owners. Given this new situation, an independent agency is needed to ensure that the telecommunications system functions as it should, in other words to assume functional responsibility. This agency will be responsible for standardization, access to the emergency and alarm services, as well as civilian and military national defence aspects. I propose that the new National Telecommunications Board shall be entrusted with functional responsibility for the Swedish telecommunications system.

Among the other authoritative powers proposed to be transferred to the National Telecommunications Board is Televerket's power to represent Sweden in international telecommunications co-operation and in international agreements.

Where telecommunications research is concerned, I concur with the proposal of the commission on Transport Research (SOU 1992:55) that Televerket's current sectorial responsibility for research and development be taken over and shared by the Transport Research Committee (overall communications-related research) and the National Board of Industrial and Technological Development (overall industrial-related research).

Number-plans represent an important aspect of functional responsibility. I will elaborate on this issue in my discussion of the proposed telecommunications legislation, which also involves new duties for the National Telecommunications Board.

Implementing the aforementioned proposals will fully separate regulatory and operator functions.

## Telecommunications legislation

The directive states that the purpose of telecommunications legislation is to provide the government with the means to manage and control telecommunications activities, so that existing telecommunications policy objectives can be met. Furthermore, telecommunications legislation shall be competitively neutral and based on equitable treatment.

Where telecommunications policy objectives are concerned, the 1988 decision regarding the direction of telecommunications policy (Bill 1987/88:118, TU 28, rskr. 402) and Parliament's 1991 decision based on Bill 1990/91:87, TU 28, rskr. 369 regarding economic growth remain in effect. My proposal for telecommunications legislation is based on the objectives and the focus of the telecommunications policy established by the government.

Where competitive aspects are concerned, I have taken due note of recent statements about the desirability and necessity of a platform for efficient competition (Bill 1991/92:100). The proposal also states that legislation shall seek to create and promote efficient competition in all areas of telecommunications.

The proposed legislation has been formulated to comply with EC legislation and directives etc. in the field of telecommunications and to allow proposed legislation regarding radio communication etc. to co-exist with telecommunications legislation.

### Licensing requirements etc.

The first component of a new system of regulations mentioned in the directive is the possibility of requiring licences to conduct commercial telecommunications activities. Sweden is one of the few countries that does not require licences. In view of this, powerful reasons will be required to introduce licensing requirements. A lot can be accomplished using recommendations, ordinances and government statutes to guarantee that telecommunications objectives are met and that competition is promoted and maintained. These measures alone will not suffice, however. What is needed is individually formulated conditions for each case - conditions which are more or less tailor-made. These conditions should be linked to a licence in order to provide stability to the system. This, together with a dialogue between the licensing agency (the National Telecommunications Board) and individual companies, provides a better platform for a simplified process than detailed requirements required in various statutes. EC telecommunications directives will also be fulfilled best through individual stipulations that have been formulated as licensing conditions.

#### *Who will need a licence?*

1. *Anyone in a public telecommunications network providing telephony services to fixed points of connection.* A public telecommunications network in this case refers to a telecommunications network that is available to the general public. Telephony refers to the basic service that must be ensured by the government in accordance with telecommunications objectives. Various supplementary services linked to computer activities, for example, are not covered under telephony

services. These services will not require permits according to the proposal.

2. *Anyone in a public telecommunications network providing mobile telecommunications services (not only telephony).* This more comprehensive requirement is needed because the scarcity of frequency space makes it necessary to provide additional regulation (see SOU 1991:107) in order to form a basis for granting licences. Naturally, the telecommunications legislation and the radio communications legislation should be co-ordinated.

3. *Anyone in a public telecommunications network providing leased circuits.* This activity requires a licence and particularly supplementary conditions because it is of major significance to competition and efficient telecommunications, a fact that has been emphasized repeatedly in the EC.

Consequently, the requirement for licences shall be limited to services and connections provided in public telecommunications networks. A further limitation has been proposed. Licences shall be required only if an activity is of such a scope that it is significant for the creation of efficient telecommunications and competition. A licence shall only be required in these types of cases. It will be possible to obtain advance notification regarding the need for a licence from the licencing agency.

The licencing system should be accompanied by a registration procedure which will apply to those who provide telecommunications services in a public telecommunications network but who are not required to obtain a licence. The registration procedure should also be limited and used only when it is necessary to monitor the activity in question.

#### *What is needed to obtain a licence?*

The need for a service will not have to be demonstrated. A licence will normally be granted. Applicants will be disqualified only if there is special reason to believe that the licencing requirements cannot be met. In the case of mobile telecommunications services, it must be possible to limit the number of holders of licences for a particular service due to a scarcity of frequency space.

If activities are conducted in direct violation of the telecommunications legislation or the conditions laid down by legislation, it shall be possible for the National Telecommunications Board to revoke a licence.

## Conditions for granting a licence

A licence may be linked with the conditions required to achieve telecommunications-policy objectives and to promote and maintain efficient competition. The National Telecommunications Board shall establish these conditions, examples of which are provided in Paragraph 12 of the proposed bill. The bill also states that the government can enter agreements with holders of licences in order to ensure that telephony services are available to the general public. This means that certain telecommunications services, such as those required by the physically disabled, may be purchased by the government.

## Tariffs

The proposed bill stipulates that subscriber tariffs for telephony services and tariffs for leased circuits, in both cases in a public telecommunications network, shall be cost-oriented. This is in line with the EC ONP directive.

Moreover, the government shall continue to be able to ensure that tariffs for telephony services to fixed points of connection do not exceed a stipulated level. This is what is usually referred to as a price-cap regulation. The formal character of the regulation does not prevent any rebalancing of tariffs deemed necessary to promote healthy competition. Nor does it prevent Parliament from expressing opinions on the pricing policy as a guide for government regulations.

## Interconnected traffic etc.

The directive states that the Commissioner should review the conditions for statutory regulation of interconnected traffic between different telecommunications networks. Whether or not independent operators should be obliged to provide interconnected traffic by legislation or licensing requirements should also be determined by the Commissioner. The proposed bill states expressly that licencees shall conduct telephony-service activities in public telecommunications networks in a manner that permits interconnected traffic with other licencees. Where tariffs for interconnected traffic are concerned, the proposed bill states that they must be fair and reasonable in relation to costs, in accordance with the direction of ONP regulations. The costs of special tasks imposed on an operator as a condition for receiving a licence should be taken into consideration. I will discuss settling disputes in the section on Supervision.



## Equipment to be connected to the telecommunications network

The EC directive concerning terminals, i.e. telephones, telefax machines, modems etc. is included in the EEA agreement. This directive should be incorporated into Swedish legislation through, among other things, various provisions in the telecommunications law. The legislation should state that only terminal equipment meeting certain requirements for technical design, marking, inspection etc. may be marketed and connected to a public telecommunications network.

## Numbering plans

Televerket is currently responsible for number planning. In the future, when several operators will be competing directly with one another, this important task will require extensive co-ordination. The National Telecommunications Board should be given overall responsibility for this co-ordination. The Board shall establish the number plans required based on information provided by the operators, as well as settle disputes between operators and intervene in other ways - see the section on Supervision.

## Financing

The proposed telecommunications legislation states that the cost of exercising authoritative powers shall be financed through fees paid by licencees and parties who are obliged to register. These fees shall be determined by the government, or, after authorization from the government, by the National Telecommunications Board. Fees shall be levied on the basis of gross turnover and contain a fixed and a variable portion. The fee for parties who are obliged to register should be kept low and be determined according to network size, extent of services offered and geographic distribution.

Where the financing of special commitments to the community is concerned, one or more dominant licencees may be obliged to provide a uniform level of telephony service throughout the country in accordance with licencing conditions. Some compensation for this obligation may be received by taking this into consideration when determining the economic conditions for interconnected traffic. Other licencees will not be required to contribute to the financing of special commitments.

Special telephony services and terminals adapted to suit needs of the physically disabled are to be financed in the same manner as today, i.e. by the national budget. Telecommunications for national defence should also be financed in the same manner.

## Supervision

The supervisory authority, i.e. the National Telecommunications Board, should be granted a number of powers in order to carry out its work. Among other things, the Board shall issue the instructions needed to ensure compliance with the telecommunications legislation as well as the terms and regulations issued by virtue of the law. Failure to comply with an instruction may result in a fine.

Supervision of interconnected traffic among licencees and the leasing of connections in public telecommunication networks is very important, as this involves the legal relations between two or more legal entities. Consequently, conditions for interconnected traffic should be considered from the point of view of private law. In other words, operators will negotiate with one another and seek agreements on compensation for interconnected traffic, for example. The directive states that a suitable process for settling disputes shall be considered. A number of models involving various degrees of participation by the National Telecommunications Board are possible. The proposed bill recommends that the Board be given the role of mediator. At the request of a party, the Board can state its opinion concerning the technical, operational and financial terms offered for interconnected traffic or the leasing of connections. The National Telecommunications Board shall also be able to issue instructions in order to rectify a disobedient operator, as well as revoke a licence. This process, which aims at ensuring *rapid decisions*, coincides well with the approach used in EC directives in the area.

## Various international issues

Issues involving the granting of RPOA (Recognized Private Operating Status) status in accordance with the 1982 International Telecommunications Union convention shall be reviewed by the National Telecommunications Board. The granting of this status can be of major international significance to a private operator, and it is assumed that all opportunities for co-ordinating this process with the licencing process will be utilized.

## Appeals

The proposed telecommunications law states that all decisions by the supervisory authority may be appealed in the Administrative Court of Appeal. Examples of this include decisions regarding licences and conditions for granting licences, advance notification, the establishment of numbering plans and instructions and restrictions.

Although the trend within the administrative process is moving towards appealing decisions from a supervisory authority in county administrative courts, it is important that the chain of authority in this area, which is being re-organized, be kept as short as possible in order to reach decisions rapidly.

## Miscellaneous issues

### Obligation of secrecy etc.

The proposed telecommunications legislation contains a regulation requiring an obligation of secrecy for individuals who, while conducting telecommunications activities, gain access to information or such things as telephone subscriptions, the content of a particular telecommunications message or other information pertaining to particular telecommunications messages. This obligation of secrecy shall be breached only in certain specific cases.

### Surveillance of telecommunications messages etc.

The regulations of the Judicial Procedure Act pertaining to the secret surveillance of telecommunications messages must be adjusted to reflect this new situation with private operators. The police will be able to utilize telecommunications installations in conjunction with wire-tapping and surveillance operations in public telecommunications networks without restrictions. Corresponding revisions in the Judicial Procedure Act involving confiscation should also be made. These revisions will apply to the postal administration as well.

### The right to establish transmission lines

Right of way to establish transmission lines should be made clearer. It should be clearly stated that right of way to establish transmission lines may be granted if certain requirements pertaining to public interest are met, regardless of whether or not the lines in question are owned by a public or private entity.

### Entry into force

These new regulations should enter into force on 1 January 1993. Those parties conducting activities that require a licence on the date this law enters into force shall apply for a licence no later than 31 March 1993.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till Telelag

Häri genom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om televerksamhet.

I lagen avses med

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

*teletjänst*: förmedling av telemmeddelande för annan,

*telefonitjänst*: teletjänst bestående i överföring av tal,

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

*telenät*: anläggning för förmedling av telemmeddelanden,

*allmänt tillgängligt telenät*: telenät som står till förfogande för användning av allmänheten.

Med televerksamhet avses inte utsändning av radioprogram till allmänheten. Uttrycket radioprogram har därvid samma betydelse som i yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

2 § Bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Därvid skall var och en få möjlighet att från stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät.

3 § Vid tillämpningen av lagen skall det eftersträvas att det skapas utrymme för och upprätthålls en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet såsom ett medel att uppnå de i 2 § angivna syftena.

4 § För sådan televerksamhet som innefattar användning av radiosändare gäller, utöver bestämmelserna i denna lag, vad som föreskrivs i lagen (1992:000) om radiokommunikation, m.m.

### **Tillståndsplikt, förhandsbesked m.m.**

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

1. telefonitjänst eller

2. mobil teletjänst, oberoende av om den består i telefonitjänst eller annan teletjänst.

Tillståndsplikten gäller endast verksamhet som i fråga om utbredningsområde, antalet användare eller i övrigt är av sådan omfattning att den har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer eller konkurrens enligt 2 och 3 §§.

Tillstånd krävs vidare för rätt att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla (hyra ut) förbindelser åt någon annan, om upplåtelsen görs av nätets ägare eller av annan, som disponerar kapacitet i nätet och hyr ut förbindelser i en omfattning som medför att verksamheten har sådan betydelse som avses i andra stycket.

Tillstånd får avse ett visst område eller hela riket.

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

Tillståndsmyndigheten skall på särskild ansökan meddela förhandsbesked om tillståndsplikten enligt 5 § för viss televerksamhet. Ett förhandsbesked som har vunnit laga kraft gäller för den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

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

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

Anmälningsplikt får bestämmas eller föreskrivas endast i den utsträckning som det från allmän synpunkt behövs för att följa utvecklingen på telekommunikationsområdet.

8 § Tillstånd skall gälla tills vidare. Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd bestämmas till att avse en viss tid.

9 § Ett tillstånd skall återkallas om verksamheten bedrivs i strid med denna lag eller i strid med föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen och avvikelserna inte kan anses vara av

mindre betydelse. Återkallelse får dock ske först sedan tillståndshavaren har lämnats tillfälle att vidta rättelse.

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

### Tillståndsprovning

10 § Tillstånd enligt 5 § skall beviljas en sökande om det inte kan antas att han saknar förutsättningar att tillhandahålla den ifrågavarande teletjänsten eller förbindelserna med avseende på varaktighet, tillgänglighet och kvalitet. För tillstånd enligt 5 § första stycket 2 gäller dessutom bestämmelserna i 11 §.

11 § För tillhandahållande av mobil teletjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät skall tillståndshavare utses efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan. Detta gäller om det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för abonnentanslutningen inte är tillräckligt för att medge alla sökande utrymme.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som skall gälla för att utse tillståndshavare enligt första stycket.

### Tillståndsvillkor m.m.

12 § Tillstånd att driva i 5 § upptagen verksamhet får förenas med villkor. Dessa skall med beaktande av 3 § främja de i 2 § angivna målen. De skall fastställas av tillståndsmyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkor.

Tillståndsvillkor kan avse bl.a. skyldighet för tillståndshavare

1. att på vissa villkor tillhandahålla telefonitjänst åt var och en som efterfrågar denna tjänst,
2. att på vissa villkor tillhandahålla (hyra ut) förbindelser åt den som efterfrågar sådana,
3. att bedriva verksamheten under de förutsättningar som följer av de internationella överenskommelser som Sverige har biträtt,
4. att i sin verksamhet ta hänsyn till handikappades behov av särskilda teletjänster,
5. att medverka till att telemeddelanden kan förmedlas till samhällets alarmerings- och räddningstjänst,
6. att beakta totalförsvarets behov av telekommunikationer under kriser och i krig, samt
7. att använda särskilda redovisningssystem för den tillståndspliktiga verksamheten och ställa redovisningen till förfogande för tillståndsmyndigheten eller den som anvisas av myndigheten.

Tillståndsvillkor skall gälla under en viss tid. Förändring av tillståndsvillkor under löpande villkorsperiod får ske endast efter medgivande av tillståndshavaren och efter hörande av annan tillståndshavare som omedelbart berörs av förändringen.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att tillgång till teletjänster eller förbindelser skall tillförsäkras enskilda och myndigheter genom avtal mellan staten och en eller flera tillståndshavare.

Bestämmelser om offentlig upphandling i vissa fall finns i lagen (1992:000) om offentlig upphandling.

14 § Regeringen får då riket är i krig eller i krigsfara eller då det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig meddela de föreskrifter om televerksamhet som behövs med hänsyn till rikets försvar eller rikets säkerhet i övrigt.

#### **Tillhandahållande av teletjänster m.m.**

15 § Teletjänster och förbindelser skall tillhandahållas under förhållanden som medger att rimliga krav på teknisk säkerhet upprätthålls i driften inom allmänt tillgängligt telenät.

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

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillhandahållande av teletjänster och förbindelser enligt 15 och 16 §§.

#### **Taxor för teletjänster m.m.**

18 § Tillståndshavares taxor för användning av telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät och för tillhandahållande av förbindelser inom sådant nät skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader. Taxorna skall hållas allmänt tillgängliga av tillståndshavarna.

19 § Regeringen får, med beaktande av 2 §, föreskriva att taxor för telefonitjänst till fast anslutningspunkt inte får överstiga en viss nivå, även om detta skulle innebära avsteg från bestämmelserna i 18 §.

## Samtrafik

20 § Tillståndshavares verksamhet med tillhandahållande av telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät skall bedrivas så att samtrafik kan förekomma med annan tillståndshavares motsvarande verksamhet.

Ersättningen mellan olika tillståndshavare för förmedling av andra tillståndshavares telefonitjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationerna. Skälig hänsyn får därvid tas till kostnader för särskilda uppgifter enligt upplåtarens tillståndsvillkor.

## Nummerplanering

21 § Nummerplaner skall upprättas i syfte att, med beaktande av 3 §, skapa effektiva telekommunikationer.

Nummerplanerna fastställs av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, tillståndsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för nummerplanerna och får ta initiativ till förändring av nummerplanerna eller delar av dem.

22 § Den som tillhandahåller teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät är skyldig att följa fastställda nummerplaner.

## Utrustning som är avsedd att anslutas till telenät

23 § Till allmänt tillgängligt telenät får endast sådan terminalutrustning anslutas som uppfyller de krav beträffande teknisk utformning, tillverkning, märkning, kontroll, nätanslutning och användning i övrigt som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

24 § Terminalutrustning som är avsedd att anslutas till allmänt tillgängligt telenät får inte saluföras, om den inte uppfyller de krav som fastställts med stöd av 23 §.

25 § Terminalutrustning som går att ansluta till allmänt tillgängligt telenät men inte är avsedd för detta får saluföras endast om de krav på märkning eller annan produktinformation som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer är uppfyllda.

## Avgift för myndighetsverksamheten

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet för tillståndshavare eller den som är



anmälningsskyldig enligt 7 § att betala avgift för att täcka kostnaderna för myndighets verksamhet enligt denna lag.

Den som är avgiftsskyldig enligt första stycket skall lämna de uppgifter som behövs för att fastställa avgiftens storlek.

### Tystnadsplikt m.m.

27 § Ett telemeddelande får avlyssnas i televerksamhet endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att driva verksamheten.

28 § Förbud att obehörigen föra vidare eller utnyttja det som han har fått veta gäller för den som i televerksamhet har fått del av

1. uppgifter om teleabonnemang,
2. innehållet i ett telemeddelande, eller
3. andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande.

Ett sådant förbud gäller även vid beslag enligt förordnande med stöd av 27 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken samt vid verkställigheten av ett beslut enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken i fråga om uppgifter om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning eller det som har kommit fram genom sådana åtgärder.

29 § Tystnadsplikten enligt 28 § första stycket gäller inte i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som annars har avsänt eller tagit emot ett sådant meddelande. Såvitt den avser punkt 1 eller 3 i samma bestämmelse gäller den inte heller i förhållande till innehavaren av ett abonnemang som använts för meddelandet.

Trots vad som sägs i 28 § första stycket 1 skall en uppgift om ett teleabonnemang lämnas till myndighet, om den myndighet som begär en sådan uppgift i ett särskilt fall anser att den behövs för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428) och att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl. Uppgiften skall också lämnas om den angår misstanke om brott för vilket fängelse är föreskrivet och åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet begär uppgiften i ett särskilt fall och anser att brottet kan föranleda annan påföljd än böter och att uppgiften behövs för att utreda brottet.

En uppgift som avses i 28 § första stycket 3 skall på begäran i ett särskilt fall av myndighet som nyss nämnts lämnas till myndigheten, om denna anser att uppgiften angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år och att uppgiften behövs för att utreda brottet.

30 § I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

I fråga om annan personuppgift som ingår i personregister i televerksamhet än som avses i 28 § gäller datalagen (1973:289).

31 § Den som i annat fall än som avses i 28 § har avlyssnat ett telemeddelande som inte är avsett för honom själv eller för allmänheten får inte obehörigen föra det vidare.

### Vissa internationella frågor

32 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs i fråga om erkännande av privat teleoperatör enligt 1982 års internationella telekonvention.

### Tillsyn m.m.

33 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall utövas av tillståndsmyndigheten.

Tillståndshavare och den som är anmälningsskyldig enligt 7 § skall på tillståndsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

För tillsynen har tillståndsmyndigheten rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

34 § Tillståndsmyndigheten skall vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal om samtrafik och om upplåtelse av förbindelser träffas i enlighet med denna lag och meddelade tillståndsvillkor. Detsamma gäller i fråga om tillståndshavares medverkan vid nummerplanering. Om det görs gällande att någon tillståndshavare inte följer bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen skall tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena. Myndigheten kan därvid, förutom att ta upp frågan om påföljd enligt denna lag, medla mellan parterna. Myndigheten kan också, om en part begär det, yttra sig över om erbjudna tekniska, operationella och ekonomiska villkor för samtrafik eller för uthyrning av förbindelser är godtagbara enligt denna lag.

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

## Överklagande, straffbestämmelser m.m.

36 § Beslut av tillståndsmyndigheten i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos kammarrätten.

Föreskrifter om överklagande av myndighets beslut om föreskrifter med stöd av ett bemyndigande enligt denna lag meddelas av regeringen.

Beslut enligt denna lag som inte avser återkallelse av tillstånd skall gälla omedelbart, om inte annat har bestämts.

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

37 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. utan tillstånd bedriver verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag,
2. begär eller tar emot ersättning efter ett högre pris än som är medgivet i en föreskrift som avses i 19 §,
3. saluför terminalutrustning i strid med föreskrifterna i 24 eller 25 §,
4. inte följer en myndighets begäran att lämna uppgifter enligt 29 §.

Om ansvar för den som bryter mot i 28 § föreskriven tystnadsplikt finns bestämmelser i brottsbalken.

38 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. till ett allmänt tillgängligt telenät ansluter terminalutrustning som inte uppfyller krav som avses i 23 §, eller
2. bryter mot i 31 § föreskriven tystnadsplikt.

Ringa fall enligt första stycket 2 skall inte föranleda ansvar.

39 § Terminalutrustning som har varit föremål för brott enligt 37 § 3 eller 38 § 1 skall förklaras förverkad, om det är påkallat för att förebygga brott eller om det i övrigt finns skäl för förverkande, och förverkande inte är uppenbart oskäligt. I stället för utrustningen får dess värde förklaras förverkat.

---

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

2. Ansökan om tillstånd av den som vid lagens ikraftträdande bedriver tillståndspliktig verksamhet skall ha kommit in till tillståndsmyndigheten senast den 31 mars 1993. Verksamheten får fortsätta efter det att lagen har trätt i kraft även om en ansökan om tillstånd inte har hunnit prövas.

3. Den som vid lagens ikraftträdande inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller eller avser att tillhandahålla mobila teletjänster och enligt bestämmelserna i 2 § radiolagen (1966:755) har rätt att inneha

och använda radiosändare skall för verksamheten anses ha tillstånd enligt 5 § telelagen. Tillståndshavaren skall anmäla sin verksamhet till tillståndsmyndigheten. Anmälan skall ha kommit in senast den 31 mars 1993. Tillståndsmyndigheten skall så snart som möjligt fastställa tillståndstid och tillståndsvillkor enligt telelagen. Trots att beslut i dessa frågor inte har meddelats får dock sådan verksamhet fortsätta efter det att lagen har trätt i kraft.

## 2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:88) med be- myndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

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

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

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

1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,
2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjes av järnvägsföretag till komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses under 1,
4. postbefordran *eller telekommunikationer*,
5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt fartyg,
6. trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjöflygplan och svävare utanför Sveriges sjöterritorium,
7. skeppsmätning,
8. trafik på väg eller i terräng,

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

1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,
2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjes av järnvägsföretag till komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses under 1,
4. postbefordran,
5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt fartyg,
6. trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjöflygplan och svävare utanför Sveriges sjöterritorium,
7. skeppsmätning,
8. trafik på väg eller i terräng,

---

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1992:592

9. fordons beskaffenhet och utrustning,  
10. registrering eller annan kontroll av fordon,  
11. skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken,  
12. riksfärdtjänst,  
13. tillstånd att bruka svävare,  
14. kör- och vilotider vid vägtransporter samt förbud mot vissa typer av beräkningar av lön till förare vid sådana transporter.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

9. fordons beskaffenhet och utrustning.  
10. registrering eller annan kontroll av fordon,  
11. skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken,  
12. riksfärdtjänst,  
13. tillstånd att bruka svävare,  
14. kör- och vilotider vid vägtransporter samt förbud mot vissa typer av beräkningar av lön till förare vid sådana transporter.

### 3 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

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

#### *Nuvarande lydelse*

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

#### *Föreslagen lydelse*

4 kap.  
8 §

*Den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, vilket såsom en postförsändelse eller ett teledelande förmedlas av ett befordringsföretag, döms för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

## 4 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

*dels att 27 kap. 3, 4, 9, 11, 18 och 19 §§ skall ha följande lydelse,*

*dels att det skall införas en ny paragraf, 27 kap. 25 §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

27 kap.

3 §<sup>1</sup>

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

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

4 §

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

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

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

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

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1964:166



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

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

## 9 §

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

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

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

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

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

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

## 11 §

Är den, från vilken beslag sker, *ej* närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål

Är den, från vilken beslag sker, *inte* närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål

underrättas därom och *huru* förfarits med det beslagtagna. Har försändelse hos *post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt* tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.

underrättas därom och *om vad* som har skett med det beslagtagna. Har *en* försändelse hos *ett befordringsföretag* tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.

18 §<sup>2</sup>

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

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

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

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

19 §<sup>3</sup>

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

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

---

<sup>2</sup>Senaste lydelse 1989:650

<sup>3</sup>Senaste lydelse 1989:650

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,

2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller

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

## 25 §

*Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen anslutas, underhållas och återtast.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

## 5 Förslag till Lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

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

### *Nuvarande lydelse*

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

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

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

### *Föreslagen lydelse*

#### 10 §

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

## 6 Förslag till Lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1)

Härigenom föreskrivs att 332 § sjölagen (1891:35) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 332 §<sup>1</sup>

Har någon gjort sig skyldig till gärning som avses i 323, 324, 325, 325 a, 326, 327, 328 eller 329 § och därigenom visat sig olämplig att utöva sådan befattning på fartyg, för vilken särskilda behörighetsvillkor gäller, skall domstolen besluta att han för viss tid eller för alltid skall fråntas rätten att utöva befattningen. Beslutet får även avse andra befattningar än den i vilken gärningen begåtts.

Meddelas ett sådant beslut, skall domstolen samma dag underrätta sjöfartsverket. I fråga om radiotelegrafist skall även *televerket* underrättas.

Meddelas ett sådant beslut, skall domstolen samma dag underrätta sjöfartsverket. I fråga om radiotelegrafist skall även *Telestyrelsen* underrättas.

Vidtas åtgärd för att väcka åtal, får sjöfartsverket i uppenbara fall meddela beslut enligt första stycket för tiden intill dess lagakraftägande dom föreligger eller domstolen, sedan åtal väckts, förordnar an-norlunda. Finns det inte längre fog för beslutet, skall detta omedelbart hävas. Rätten att överklaga sjöfartsverkets beslut till regeringen är inte inskränkt till viss tid.

\_\_\_\_\_

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1991:668

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

Härigenom föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755)

dels att 3 a § skall upphöra att gälla,

dels att 22 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3a §<sup>1</sup>

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

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

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

---

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1991:1066

22 §<sup>2</sup>

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 böter, högst femhundra kronor, dömes 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 20 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Till böter, högst femhundra kronor, dömes den som bryter mot föreskrifterna i 3 § andra stycket. Detsamma gäller den som vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 20 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

---

<sup>2</sup>Senaste lydelse 1979:152

## 8 Förslag till Lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

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

### Nuvarande lydelse

Lagen gäller för ledningar av följande slag,

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

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

3. vatten- eller avloppsledning som

a) ingår i allmän va-anläggning,

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

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

d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan,

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

### Föreslagen lydelse

#### 2 §

Lagen gäller för ledning av följande slag,

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

2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som ingår i *sådant* telekommunikationssystem *som avses i 1*,

3. vatten- eller avloppsledning som

a) ingår i allmän va-anläggning,

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

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

d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan,

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



a) tillgodoser ett allmänt behov,

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

c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

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

a) tillgodoser ett allmänt behov,

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

c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

## 9 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

9 kap.  
8 §<sup>1</sup>

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

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

Sekretess gäller hos postverket, *televerket* och annan myndighet som handhar allmän samfärdslinje för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdslinje och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider

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

Sekretess gäller hos postverket och annan myndighet som handhar allmän samfärdslinje för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdslinje och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1989:44.

skada eller men. Sekretessen hos postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

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

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

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

men. Sekretessen hos postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

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

#### 14 kap. 2 §<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för del-

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för del-

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1991:426.

givning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos *televerket* om enskilda telefonnummer får dock, om den enskilde hos *televerket* begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

☐ Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

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

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

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 20 §

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

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

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till *en befodringsanstalt*, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande

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

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till *ett befodringsföretag*, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande

om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

## 22 §

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.



# I ALLMÄNNA UTGÅNGS- PUNKTER

## 1 Inledning

### 1.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven för utredningsarbetet (dir. 1991:34), vilka bifogas som *bilaga 1*, innefattar uppdraget två huvuduppgifter.

Den ena är att skilja återstående delar av Televerkets myndighetsutövning från verket och överväga var de olika myndighetsfunktionerna inom telesektorn skall förläggas. I det sammanhanget anmärks i direktiven att det arbete som krävs för den organisatoriska uppbyggnaden av myndighetsfunktionerna inom telesektorn kommer att utföras i ett annat sammanhang, huvudsakligen parallellt med utredarens arbete (se avsnitt 1.2).

Den andra huvuduppgiften är att föreslå en telelag. I direktiven anges att en grundläggande utgångspunkt är att staten genom en sådan lag skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att gällande telepolitiska mål kan uppfyllas. Det sägs vidare att en telelag skall vara konkurrensneutral och bygga på likabehandling.

Som en särskild fråga som utredaren bör uppmärksamma anges hur beslut om tillstånd och beslut om återkallelse av tillstånd skall kunna överklagas. I det sammanhanget pekas bl.a. på de åligganden som innefattas i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Såsom ytterligare frågor för översyn nämns bl.a. totalförsvarets behov av tele- och radiokommunikationer under kriser och i krig, integritet och sekretess samt ledningsrätt och behovet av lagstiftning med anledning av de åtaganden som Sverige har gjort genom skilda internationella konventioner på telekommunikationsområdet.

I direktiven framhålls att utredaren bör samråda med vissa angivna utredningar som behandlar frågor som är aktuella för bl.a. telekommunikationsområdet. Samråd förutsätts vidare ske med bl.a. organ inom totalförsvaret.

Vid utarbetandet av förslaget bör utredaren enligt direktiven beakta



Tele- och postkundsutredningens förslag i dess betänkande (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter.

Vidare har utredaren att ta hänsyn till direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare ang. utredningsförslagets inriktning. Enligt dessa direktiv skall alla förslag kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser och vid kostnadsberäkningar skall hänsyn tas till alla kostnader för olika intressenter (staten, enskilda m.fl.). Vidare har utredaren att beakta direktiven (dir. 1988:43) om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Regeringen har till utredaren lämnat över följande skrivelser m.m.

1. Skrivelse den 4 september 1987 från Svenska kommunförbundet ang. ledningsrätt.

2. Skrivelse den 21 maj 1991 och delrapport från Överbefälhavaren och Överstyrelsen för civil beredskap ang. totalförsvarets telekommunikationer.

3. Skrivelse den 26 augusti 1991 och slutrapport från Överbefälhavaren och Överstyrelsen för civil beredskap ang. totalförsvarets telekommunikationer.

4. Skrivelse den 15 maj 1992 från Statens telenämnd om ändrad lagstiftning i fråga om typgodkännande och registrering m.m. av teleterminalutrustningar.

## 1.2 Utredningsarbetet

Såsom framgår av missivskrivelsen till kommunikationsministern fick jag samt flertalet experter och en av sekreterarna sina förordnanden den 20 juni 1991. Med hänsyn bl.a. till mellankommande semester kunde det reella utredningsarbetet påbörjas först i augusti 1991.

En utgångspunkt för arbetet var då att en förändrad associationsform skulle gälla för Televerket fr.o.m. den 1 juli 1992 (jfr prop. 1990/91: 87, TU 28).

Mot denna bakgrund riktades arbetet in på att i första hand lägga fram förslag till författningsändringar m.m. i de delar där så krävdes med hänsyn till den förestående bolagiseringen. Detta gällde framför allt de frågor som hänförde sig till Televerkets myndighetsutövning samt frågor om integritet och sekretess samt ledningsrätt. Med anledning härav planerades ett delbetänkande i så god tid att ett riksdagsbeslut kunde tas med sikte på att författningsändringarna skulle kunna ske per den 1 juli 1992.

I budgetpropositionen (prop. 1991/92:100, Bil 7, TU) föreslogs emellertid att bolagiseringen av Televerket skulle skjutas upp till den 1 januari 1993. Därmed var det inte längre aktuellt att lägga fram ett delförslag i de tidigare berörda frågorna. Det naturliga var nu att presentera ett samlat förslag i de frågor som omfattas av utredningsuppdraget. Det datum, den 30 april 1992, som i direktiven angavs som

slutdatum för utredningsarbetet flyttades vid kontakter under hand med Kommunikationsdepartementet fram till halvårsskiftet 1992.

Hösten 1991 kom således att till största delen ägnas åt andra frågor än de mest centrala - de som bör regleras i en telelag. I vissa delar kom emellertid utredningen in på frågorna i en sådan lag. Främst gällde detta frågorna om samtrafik och nummerplanering samt i anslutning härtill frågor om tvistelösning. Dessa delar betonades genomgående mycket starkt vid utredningens kontakter med intressenter på området.

Efter årsskiftet 1991/92 har arbetet koncentrerats på att utarbeta förslaget till telelag och på att komplettera och slutföra arbetet i övrigt.

Utredningsarbetet innefattar som framgår av det sagda vitt skilda frågor alltifrån de telepolitiska målen till frågor om integritet och sekretess. Den tid som har stått till utredningens förfogande har mot den bakgrunden tett sig knapp. Detta förhållande accentueras ytterligare genom att frågorna i en del fall har visat sig vara synnerligen komplexa. Någon direkt förebild att tillämpa för svenska förhållanden har inte heller funnits att tillgå.

Bland de mera arbetskrävande och tidsödande momenten i utredningsarbetet kan nämnas studiet av EG-dokumentet på telekommunikationsområdet. Ett flertal sådana dokument har antagits och flera är under utarbetande. Jag har kunnat ta hänsyn till dokument som har funnits i slutgiltigt skick den 1 maj 1992. I övrigt har jag haft tillgång till utkast till olika dokument, vilka naturligtvis har studerats för att utredningen skulle kunna hålla sig à jour med utvecklingen. Bland de dokument som utredningen sålunda har tagit del av i utkastform kan nämnas det direktivförslag om hyrda förbindelser (ONP-leased lines) som Rådet antog i juni i år.

I enlighet med direktiven har samråd ägt rum med vissa utredningar; sålunda med Frekvensrättsutredningen (K 1990:02) som vid årsskiftet 1991/92 lämnade betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m., Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04), Datalagsutredningen (Ju 1989:02) och Transportforskningsutredningen (K 1991:06) som har lämnat betänkandet (SOU 1992:55) Råd för forskning om transporter och kommunikationer. Vidare har kontakter förekommit med 1989 års handikapputredning (S 1989:03) och Postlagsutredningen (K 1992:04). En av Radiolagsutredningens (U 1985:05) experter (Marén) har ingått som expert i Telelagsutredningen. Utredningen har också haft tillfälle att följa det arbete som Organisationskommittén för en ny teledmyndighet (K 1992:01) har utfört.

Vad gäller totalförsvarets förhållanden har utredningens sekreterare deltagit i en överläggning med bl.a. företrädare för berörda myndigheter inom den militära sektorn. Dessutom har sekretariatet under hand diskuterat dessa frågor med såväl militära representanter som representanter för Televerket, som i dag har funktionsansvaret även för försvarets telekommunikationer.

Härutöver har informella kontakter förekommit med olika aktörer på telekommunikationsområdet. Här kan nämnas att en överläggning har ägt rum med Internationella Handelskammarens (ICC) svenska nationalkommitté, varjämte utredningen från denna har tagit emot ett tämligen omfattande skriftligt material. Vidare kan nämnas att en överläggning kombinerad med studiebesök har gjorts hos Industriförvaltnings AB Kinnevik med sikte på nu förekommande och planerad verksamhet hos Tele2 och Comvikföretagen. Från Tele2 har utredningen också fått rapporten Förslag till regleringsstruktur för att främja konkurrensen på den svenska telekommunikationsmarknaden, som presenterats för utredningen vid ett sammanträffande.

Inom Kommunikationsdepartementet pågår inför ombildningen av Televerket till aktiebolag en genomlysning av bl.a. verkets kostnadsstruktur och principer för taxesättning. Jag har haft tillfälle att följa vissa delar av detta arbete.

Gemini Consulting överlämnade i juni till Kommunikationsdepartementet rapporten "Swedish Telecommunication Services-Promoting an Efficient Market". I anslutning till att rapporten utarbetades förekom ömsesidig information och tankeutbyte mellan representanter för konsultföretaget å ena sidan samt mig och sekreterarna å andra sidan.

Jag nämnde i det föregående studiet av förekommande EG-dokument på telekommunikationsområdet. I syfte att få en klarare bild av hur man inom EG ser på dessa frågor och för att få utvecklingstendenserna klarlagda besökte jag, flertalet experter i utredningen och sekreterarna under våren Bryssel. Överläggningar ägde därvid rum med företrädare för generaldirektoratet för konkurrensfrågor (DG IV) och med företrädare för generaldirektoratet för telekommunikationsfrågor (DG XIII).

Beträffande utländska förhållanden har ett rikt material studerats förutom det som presenteras i en bilaga till Geminis ovan nämnda rapport. För att få en klarare bild av förhållandena i Storbritannien, vars utveckling har tilldragit sig stort intresse, besökte utredningen under våren London, där överläggningar förekom med bl.a. Department of Trade and Industry, Oftel (Office of Telecommunications), BT (British Telecommunications) och Mercury Communications.

## 2 Allmän bakgrund

### 2.1 Något om utvecklingen på telemarknaden

Den tekniska utvecklingen och marknadsförhållandena på telemarknaden är två faktorer som är nödvändiga utgångspunkter när det skall bedömas hur statsmakterna skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att de telepolitiska målen kan nås. Det innebär att bl.a. valet av regleringsstruktur oundvikligen berörs av dessa faktorer. I det följande ges en kortfattad bakgrund beträffande dels den tekniska utvecklingen, dels förhållandena på främst den svenska telemarknaden.

Inom Kommunikationsdepartementet övervägs för närvarande olika frågor som hänger samman med att Televerket avses ombildas till aktiebolag. Det är bl.a. statens roll som ägare och uppgiften att svara för att de telepolitiska målen nås som analyseras (jfr prop. 1991/92: 100 bil. 7, s. 137 ff). Inom ramen för bl.a. detta arbete har i juni i år lagts fram en rapport som tagits fram i syfte att undersöka villkoren för utveckling av en effektivare telemarknad och valmöjligheter för en reglering av marknaden (Swedish Telecommunication Services - Promoting an Efficient Market, Gemini Consulting). Rapporten innehåller en sammanfattande redovisning av vissa marknadsförhållanden i Sverige. En mera ingående redogörelse för utvecklingen och marknads- och konkurrensförutsättningarna på telekommunikationsområdet är avsedd att presenteras under hösten 1992 som ett led i det pågående översynsarbetet.

#### 2.1.1 Den tekniska utvecklingen

I takt med att handeln, informationsutbytet och internationaliseringen har ökat har betydelsen av telekommunikationer blivit allt större. Effektiva telekommunikationer spelar en stor roll för ekonomiers tillväxt och för utvecklingen av industri och handel. En annan viktig faktor är telekommunikationernas betydelse socialt, kulturellt och regionalpolitiskt.

Den snabba och betydande utvecklingen inom området för telekommunikationer har sin grund i dator teknikens utveckling med allt mindre och kraftfullare mikroelektroniska komponenter. Som exempel

kan nämnas mikroprocessorernas kraftigt ökade hastighet och minneskapacitet. Ett nytt transmissionsmedium av stor betydelse är optiska fibrer. Den optiska fibern och utvecklad transmissionsteknik ger en mycket stor överföringskapacitet.

Genom dels miniatyriseringen inom elektronikområdet i allmänhet och inom telekommunikationsområdet i synnerhet, dels utvecklingen av radioteknik, optisk fiberteknik, digitalteknik, satellitteknik och kopplingsteknik har användarna fått nya möjligheter. I dag kan telefoner, telefaxterminaler, datorer och alarmlustningar användas. I tur står bildtelefoner och med tiden s.k. multiterminaler för ljud, text och bild.

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

- Avståndet betyder allt mindre för kostnaderna; kostnaden för ett telefonsamtal inom Stockholm är i princip densamma som för ett samtal mellan Malmö och Luleå.

- Ett samtal kan gå flera olika vägar. Exempelvis kan ett samtal från Uppsala till Stockholm dirigeras via Örebro eller via satellit.

- Kapacitetsökningar i nätet gör detta till en obegränsad resurs. Exempel på tekniker som ökar kapaciteten är fiberoptik, SDH (Synkron Digital Hierarki) och ATM (Asynkronic Transfer Mode). Med den framtida tekniken ATM kan kapaciteten i en fiber till ett hushåll öka från 64 kbit till flera Mbit. Detta skapar möjligheter att sända kabel-TV, att ha flera olika abonnemang och att använda nya tjänster.

Den tekniska utvecklingen av telenätet har skett successivt från början av 1920-talet när man började automatisera dirigering och taxering av lokalsamtal. Som exempel på i dag viktiga tekniska förändringar av telenäten kan nämnas digitaliseringen. Den digitala tekniken håller på att införas i telenäten i många länder. Näten får högre kapacitet, blir effektivare i övrigt och blir lättare att övervaka och underhålla. Digitaliseringen ger också möjlighet att införa nya tjänster och är en grundförutsättning för många nya användningsområden, t.ex. överföring av bilder.

Stora förändringar sker nu i nätverket, men också av tjänsteutbudet. Nyckelfaktorer i utvecklingen av nätverket är uppkomsten av möjligheterna för "bypassing" och substitution. Möjligheten att använda alternativa tjänster och olika kombinationer av tjänster och tekniker innebär att det finns många alternativa sätt att lösa ett specifikt kundbehov på. Det allmänna nätet kan i framtiden förväntas utgöra en del i ett nätverk uppbyggt av flera nät. Innebörden av by-pass- möjligheter är bl.a. att det gällande synsättet med "ett enda allmänt nätverk" inte med säkerhet kommer att vara hållbart i framtiden. Som exempel på några betydelsefulla förändringar kan nämnas:

- Alternativa transmissionsnät skapas genom att det etableras fiberoptiska nätverk med outnyttjad kapacitet som erbjuds på marknaden (Banverket, Stockholm energi, Svenska kraftnät m.fl.).
- VSAT-länkar (Very Small Aperture Terminals) öppnar möjligheter att gå förbi traditionella fasta nät vid exempelvis uppbyggnaden av nät såsom WAN (Wide Area Network) och MAN (Metropolitan Area Network).
- Radiolösningar och kabel-TV kommer att utgöra möjliga substitut till det fasta lokala nätet.
- Privata nätverk kommer att kunna erbjuda kompletta kommunikationslösningar som tidigare erbjöds endast av de dominerande (publika) teleföretagen. Lösningarna baseras delvis på samtrafik mellan nya nätverk, delvis på det allmänt tillgängliga telenätet. Noteras kan att år 1987 skedde en tredjedel av nätverksinvesteringarna i USA genom företag som inte var verksamma inom telebranschen, medan sådana investeringar i princip inte förekom år 1975.
- Utvecklingen av IN (Intelligent Network) och virtuella nätverk kommer att alltmer sudda ut gränsen mellan olika typer av nätverk. Traditionell fysisk uppdelning av existerande nätverk kommer att bli allt svårare.
- Nätverkstjänster kommer att kunna utgöra substitut till privat utrustning, t.ex. Centrex för PBX och röstbrevlådor för telefonsvarare etc.
- Nya tjänster i nätens växlar kan komma att utgöra substitut i förhållande till leverantörer av mervärdestjänster och vice versa.
- Nästa generation av bredbandstjänster kommer att konkurrera med traditionell kabel-TV.

Generellt kan sägas att överföring av bilder, även rörliga, kan komma att få en alltmer framträdande roll. Detta ställer stora krav på näten bl.a. beträffande överföringshastighet. Vidare kommer "intelligen", dvs. avancerade programmeringsmöjligheter i näten, att som exemplifierats ovan kunna erbjuda ett stort antal tjänster. Ytterligare exempel som kan nämnas är medflyttning eller vidarekoppling och personligt telefonnummer. Det sistnämnda kommer att vara relaterat till person, vilket innebär att i stället för att varje terminalanslutning (telex, telefon, m.fl.) har ett telefonnummer så är varje användare bärare av ett nummer som aktiverar den använda terminalen med hjälp av ett s.k. smart kort.

Utvecklingen inom teleområdet går i dag mycket snabbt. Det gäller särskilt i fråga om utvecklingen av nya tekniska lösningar och av nya tjänster. Det bör här starkt strykas under att det är mycket svårt att förutsäga utvecklingen annat än på kort sikt. Lika svårt är det att ange när effekterna av tekniska förändringar inträffar, samt vilka och hur stora effekterna blir.

### 2.1.2 Allmänt om telemarknaden

En rad olika faktorer ligger till grund för utvecklingen och dynamiken inom telekommunikationsområdet. Bland dessa faktorer kan, som delvis framgått ovan, nämnas

- tekniska och ekonomiska förändringar,
- förändrad efterfrågan och ett utvecklat tjänsteutbud samt
- liberalisering av telemarknaden.

Dessa förändringar har bidragit till den omstrukturering som i dag sker inom olika delar av teleområdet.

#### *Marknadsförändringar*

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

Andra exempel på nya tjänster som följer den tekniska utvecklingen är medflyttning, automatisk uppringning, mottagaren betalar (020-nummer), 071-nummer, telefonkonferenser, videokonferenser, röstbrevlådor, bank på telefon, m.m.

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

Genom teknikens utveckling och efterfrågeförändringar har det vuxit fram en rad nya tjänster. Förändringarna leder i sin tur till en alltmer diversifierad marknad.

Med nya aktörer på telekommunikationsområdet följer större valfrihet för användarna. För dessa är det inte alltid tillräckligt att ha endast en inhemsk leverantör. En marknadsbild med nya och ökat antal konkurrenter innebär att man inte bara kommer att behöva möta *en* dominerande operatör på marknaden, utan också internationella operatörer.

*Avreglering och liberalisering*

Den tekniska utvecklingen liksom efterfrågeförändringar tvingar fram en liberalisering av den internationella telekommunikationsmarknaden. Liberaliseringsprocessen fortskrider genom ett växelspel mellan teknik och marknad. Handelspolitiskt motiverade strävanden till liberalisering i olika länder har också gjort sig alltmer gällande. I det hänseendet märks särskilt strävandena inom EG mot en öppen marknad.

Avregleringen inleddes emellertid i USA. Under 1980-talet har avregleringen kommit att innefatta olika områden i allt fler länder, såsom bl.a. Japan, England och Australien.

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

Liberaliseringen inom EG har nämnts ovan. Den kom ursprungligen till uttryck år 1987 i en s.k. grönbok, COM(87)290, om utvecklingen av den gemensamma marknaden för teletjänster och utrustning. Flera olika rättsakter har härefter beslutats inom EG med inriktning mot liberalisering och ökad konkurrens på teleområdet, dock endast inom vissa särskilt angivna områden, se avsnitt 3. Vid en jämförelse med EG avseende restriktioner och reglering i fråga om marknadstillträde m.m. är förhållandena i Sverige liberalare i de flesta hänseenden. Situationen inom EG resp. i Sverige kan beskrivas på följande sätt.

Jämförelse av marknadsförhållanden i EG (exkl. Storbritannien, GB) och Sverige (1991)

	<u>EG (exkl. GB)</u>	<u>Sverige</u>
1. Utrustning	Inte fullt genomfört	Fri marknad
2. Mervärdestjänster	Under liberalisering	Fri marknad
3. Tredjepartstrafik, (datakom.)	Fri markn. 1992(1996)	Fri marknad
4. Datanät	Fri markn. 1992(1996)	Fri marknad
5. Mobiltelefoni	Monopol/Duopol	Tillstånd, tre operatörer
6. Satellitkommunikation	Monopol/Viss frihet	Fri marknad
7. Tredjepartstrafik	Förbjudet	Fri marknad
8. Taltelefoni	Monopol	Fri marknad
9. Kabel-TV	Monopol/Tillstånd	Fri marknad
10. Konstruktion av fysiska nät	Monopol	Fri marknad
11. Separering regulatörs- och operatörsfunktioner	Genomförs nu	Genomförs nu



Den tekniska och ekonomiska utvecklingen, förändringar av marknadskrafterna och liberaliseringsprocessen är faktorer som samverkar och leder till en ändrad situation på telemarknaden såväl nationellt som internationellt. Det finns här anledning att något beröra de internationella tendenserna och den internationella påverkan.

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

Det finns i dag inte någon aktör på telemarknaden som ensam kan tillgodose de globala kundernas krav på marknadsnärvaro. För närvarande pågår därför internationellt ett aktivt sökande efter samarbetspartners. Nationella ägare av telenät söker partners för att öka sin konkurrenskraft och internationella operatörer söker nationella distributionskanaler för att minimera egna etableringskostnader, men också för att effektivisera marknadsföringen. Även andra än de traditionella teleoperatörerna visar intresse för den växande telekommunikationsmarknaden och ingår ofta i olika allianser.

Utvecklingen kan leda till att det inom några år kan vara ett fåtal större grupperingar av aktörer som dominerar i första hand den internationella marknaden. De största operatörerna i USA och Storbritannien, AT&T resp. BT, håller båda på att etablera världsomspännande telekommunikationsnät och teletjänster. Även Cable & Wireless, MCI, de amerikanska Bellbolagen, France Telecom m. fl. har omfattande internationella planer. Detsamma gäller aktörer från Danmark och Finland som nu söker sig ut på den internationella marknaden.

Internationella operatörer kan inte väntas etablera sig inom alla delar av den svenska marknaden. Även med ombalanserade lokala taxor, dvs. en kostnadsanpassning, så kan företag som AT&T, BT och France Telecom komma att välja att arbeta inom vissa utvalda segment av marknaden.

### 2.1.3 Telemarknaden i Sverige

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

Vissa försök till monopollagstiftning gjordes i slutet av 1800-talet men ledde inte till beslut. I mitten av 1910-talet beslutades emellertid om bl.a. låg inträdesavgift för abonnemang. Härigenom togs de första stegen på väg mot telefoni som en allmän teletjänst.

I Stockholm bestod konkurrensen fram till år 1918 då Telegrafverket köpte Stockholms allmänna telefonaktiebolags nät. Genom att staten tog över Stockholm Allmännas nät kunde samordningsvinster göras. Härefter var det i stort sett enbart Telegrafverket som erbjöd anslutning till ett allmänt tillgängligt telenät. Under många år ägdes och anlades emellertid delar av detta nät, främst i glesbygden, av andra än verket. Först under 1950-talet kom staten genom Televerket att äga hela produktionssystemet för teletjänster med telefoner och andra apparater, ledningar och växlar.

I motsats till de flesta andra länder har det i Sverige aldrig funnits något rättsligt monopol eller licenstvång för anläggning av telenät eller för att erbjuda teletjänster. En annan sak är att Televerket sedan lång tid har haft ett de facto-monopol inom stora delar av telemarknaden. En reglering av marknaden har dock funnits genom olika anslutningsmonopol för Televerket avseende det allmänna telenätet.

År 1980 förtydligades och begränsades Televerkets anslutningsmonopol till att gälla endast utrustning för talkommunikation och viss dataanslutningsutrustning (modem). Härmed gjordes det klart att exempelvis telefonsvarare, datorer och telefaxterminaler låg utanför monopolet. År 1983 avvecklades härefter Televerkets monopol för låghastighetsmodem. Från november 1984 tilläts anslutning av privata telexterminaler och vissa datorer till telenätet. Året därefter upphävdes televerkets monopol på att ansluta telefonapparater till sina anläggningar och år 1988 upphävdes Televerkets monopol på höghastighetsmodem. Ensamrätten på kontorsväxlar avvecklades successivt under åren 1988-89 och slutligen har monopolet på anslutning av telefonautomater till Televerkets nät upphävts år 1989.

Under de senaste åren har den svenska telemarknaden vuxit starkt och omsätter i dag ca 27 miljarder kronor. Härav hänför sig ca 22 miljarder till tjänster, medan utrustningsmarknaden svarar för ca 5 miljarder kronor.

I det följande ges en kortfattad beskrivning av telemarknaden i Sverige. De större aktörer som är verksamma inom resp. delmarknad nämns. Televerket har en stark position på marknaden och sett i marknadsandelar genereras 90 procent av Televerkets intäkter från delmarknader där Televerket har en andel på minst 80 procent.

Bastelefonier:	De facto-monopol för Televerket med undantag för vissa nischer
Mobiltelefoni:	Televerket har 96 procent av marknaden för analog telefoni (NMT) GSM - konkurrens, Comvik, Nordic Tel och Televerket Radio
Hyrda ledningar:	De facto-monopol för Televerket men med konkurrens under utveckling från Tele2/Banverket, och i vissa segment från BT, AT&T m.fl.
Utrustning:	Konkurrens
Mervärdestjänster:	Konkurrens, men med marknadsdominans från Televerket inom vissa segment

Drygt hälften av tjänstemarknaden utgörs av riks-, lokal- och utlandsamtal. Televerket har ett de facto-monopol för lokal- och rikssamtal. I detta sammanhang bör nämnas den reglering av samtalsavgifter och vissa abonnemangavgifter som beslutats av statsmakterna (teleförrordningen, 1985:765). I fråga om den internationella trafiken har andra teleoperatörer såsom AT&T, BT och Tele2 ungefär tio procent av marknaden.

Mobiltelemarknaden domineras av Televerket Radio med NMT 450- och NMT 900-systemen. År 1991 fanns 568 000 abonnemang. Vid sidan av Televerket Radio finns Comvik, med ca 17 000 abonnemang år 1991. Det nya digitala alleuropeiska GSM-systemet är nästa generation mobiltelesystem. Det kommer att tas i drift under år 1992. Tre operatörer har fått frekvenstillstånd för GSM. Dessa är Televerket Radio, Comvik och Nordic Tel. Nordic Tel ägs av Vodafone, som driver Storbritanniens största mobiltelenät, och av bl.a. Volvo och Trelleborg. - I fråga om personsökning har Televerket hela marknaden.

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

Personliga teletjänster är exempelvis nummerupplysning, påskyndande av samtal, telegram, telefonistservice och telemarketing. Televerkets marknadsandel är här drygt 80 procent.

Leverantörer på marknaden för s.k. mervärdestjänster (VANS-Value Added Network Services) är bl.a. Tele2, GEIS och IBM. Televerket är marknadsledande med en andel av marknaden på knappt 40 procent.

Marknaden för kabel-TV leds av Televerket med en marknadsandel på ca 60 procent, vilket innebär ca 1,1 miljon anslutna hushåll. Andra aktörer är Kabelvision AB, som ägs av Time Warner, SABO och Marieberg m.fl.

Vid sidan av marknaderna för teletjänster bör *prisbilden* i fråga om dessa tjänster beröras något. Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige förhållandevis låga taxor. Samtidigt är vid en internationell jämförelse kvaliteten på teletjänsterna hög. Telefonkostnaderna för svenska företag är bland de lägsta i världen (se figuren på följande sida). I länder med flera lokala operatörer är de lokala priserna betydligt högre - se figuren angående exempelvis Finland och Danmark.

För vissa andra typer av tjänster som t.ex. hyrda ledningar (förbindelser) och mobiltelefoni är priset i Sverige inte lika lågt som fallet är beträffande företagens telefonkostnader.

Av intresse vid en marknadsjämförelse är även mobiltelefonföretagsheten. Den kan ses bl.a. som en indikation på utvecklingen av nya tjänster. Sverige har internationellt sett den högsta andelen mobilteleabonnenter per invånare (se figuren på följande sida).

Strykas under bör här att internationella jämförelser är svåra att göra. Man bör därför vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser av jämförelserna.

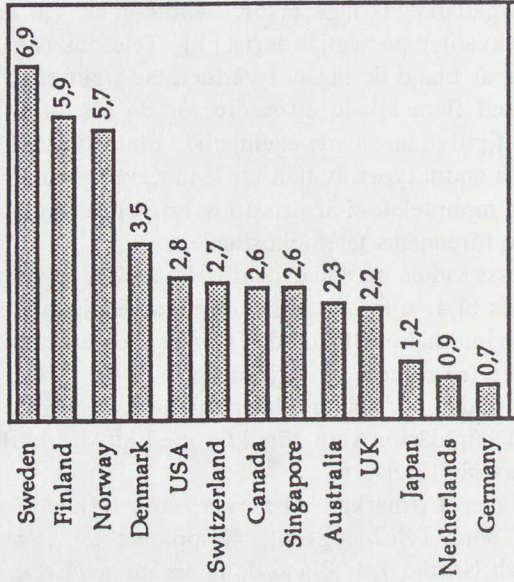
På den svenska marknaden verkar, som framgått ovan, inhemska operatörer som Tele2 (ägs till 40 procent av Cable & Wireless) Comvik och Nordic Tel. Bland de internationella operatörerna märks bl.a. AT&T, BT och France Telecom. På marknaden för mervärdestjänster finns bl.a. GEIS och IBM. Dessa stora internationella företag har betydande hemmamarknader och bygger i snabb takt ut sin internationella verksamhet. De koncentrerar sig i allmänhet på små segment med höga vinstmarginaler i stället för att rikta in verksamheten mot stora andelar på några få marknader, t.ex. marknaden för stora företagskunder.

## 2.1.4 Sammanfattande synpunkter

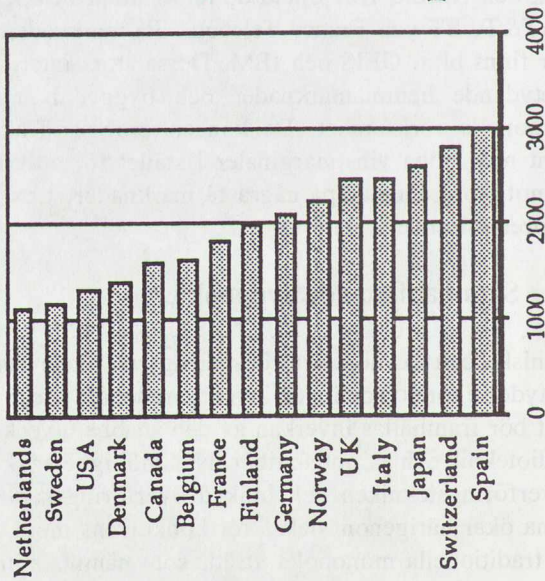
De tekniska och ekonomiska förändringarna under senare år har haft stor betydelse för utvecklingen inom området för telekommunikationer. Särskilt bör framhållas inverkan av den snabba utvecklingen av dator- och radioteknik och av optisk fiber. Nya möjligheter skapas genom den nya överföringstekniken och utökad överföringskapacitet. Förutsättningarna ökar härigenom också för konkurrens inom teleområdet.

Det traditionella monopolet utsätts som nämnts alltmer för konkurrens både av nationella operatörer som Comvik, Nordic Tel och Tele2, och av internationella operatörer såsom AT&T, BT och andra. På vissa delmarknader är andra företag etablerade. Med undantag av vissa nischföretag finns det anledning att räkna med att Televerkets konkurrens kommer att utgöras främst av stora internationella företag. De

Penetration of mobile telephony  
(Subscribers per 100 inhabitants, 1992)



Monthly telephone charge for a basket of  
of national services for business users (SEK)  
(Logica 1991)



Källa: Gemini Consulting

internationella operatörerna kan som angetts ovan väntas söka nationella distributionskanaler för att undvika kostnaden för att etablera egna nät och distributionskanaler. Samtidigt kan antalet nationella ägare av teleinfrastruktur förväntas söka starka, ofta internationella allianser för att öka lönsamheten och konkurrenskraften. Den utvecklingen har redan börjat.

När den tekniska utvecklingen och marknadssituationen studeras bör framhållas att Sverige vid en internationell jämförelse har hög kvalitet och låga priser på de flesta teletjänster. Samtidigt är telesystemet som infrastruktur en för Sverige avgörande resurs på grund av bl.a. landets stora geografiska yta och därmed sammanhängande sociala och regionala aspekter samt den höga andelen storföretag. I detta perspektiv är det viktigt med ett väl fungerande telesystem, dvs. effektiva telekommunikationer.

Det är också mot denna bakgrund som en bedömning bör göras av hur statsmakterna skall ges förutsättningar att styra och kontrollera telekommunikationsområdet så att gällande telepolitiska mål kan uppfyllas. Regleringsstrukturen på telemarknaden berörs oundvikligen av bl.a. nämnda faktorer och bör naturligen utgå från dagens situation med bl.a. en ökad internationell konkurrens och en snabb teknisk utveckling.

## 2.2 Nuvarande författningsreglering m.m. på telekommunikationsområdet

Telekommunikationsområdet har i regleringshänseende traditionellt delats in i tele- resp. radioområdet. Gränsen för denna indelning har under senare år alltmer kommit att suddas ut. Den som är verksam på teletjänstmarknaden berörs därför i regel av bestämmelser inom båda områdena, dvs. av författningsregleringen på hela telekommunikationsområdet.

På *teleområdet* är regleringen begränsad. I första hand bör teleförordningen (1985:765) nämnas, se bilaga 3. I förordningen avgränsas och anges förutsättningar för anslutning av utrustning till det allmänna telenätet. Förordningen innehåller vidare bl.a. Televerkets befogenheter och skyldigheter samt de avgifter som regeringen fastställt för nyttjande av det allmänna telenätet. Nämnas här bör även förordningen (1988:348) med instruktion för Televerket, se bilaga 5.

På myndighetsnivå spelar Telestyrelsens (tidigare STN) föreskrifter en central roll. Styrelsen utfärdar föreskrifter för utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet (se bilaga 4). Föreskrifterna skall syfta främst till att utrustning som ansluts till det allmänna telenätet inte skadar nätet eller hindrar eller stör dess drift och brukande.

Televerket har med stöd av teleförordningen meddelat föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang. De har publicerats i verkets författningssamling, TVTFS 1989:6 (se SOU 1990:100 s. 285 ff).

Regleringen på *radioområdet* hänger samman med de krav på samordning i fråga om användning av radiosändare som det begränsade frekvensutrymmet ställer. I första hand består regleringen av radiolagens (1966:755) bestämmelser om krav på tillstånd för innehav och användning av radiosändare. Genom förordningen (1967:446) om radiosändare har rätten att meddela tillstånd delegerats till Telestyrelsen. Ett flertal andra författningar har betydelse på radioområdet. Nämnas kan förordningen (1989:47) med vissa bestämmelser om radiomottagare, m.m. samt kungörelsen (1967:448) om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon.

Härutöver finns myndighetsföreskrifter rörande exempelvis innehav och användning av radioanläggningar och allokering av frekvensband. Myndighetsföreskrifterna utfärdas fr.o.m. den 1 juli 1992 av Telestyrelsen. En förteckning över de föreskrifter som gällde den 1 november 1991 finns i betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m. (s. 251 ff).

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

På telekommunikationsområdet finns vidare ett antal författningar som mer eller mindre berör såväl dem som driver verksamhet på området som teleanvändarna. Beträffande en del av författningarna läggs i betänkandet fram förslag till ändringar, medan andra endast nämns. I fråga om dessa författningar hänvisar jag, förutom i förekommande fall till resp. textavsnitt, till författningsförslagen i inledningen av betänkandet och till bilaga 2.

## 2.3 Förhållandena på teleområdet i några andra länder

När det gäller att ta ställning till frågan om behovet av reglering och valet av regleringsstruktur på telekommunikationsområdet är det naturligt att jämföra med hur det ser ut i dessa hänseenden i andra länder. Detta är något som också framhålls i direktiven för utredningen.

Som avgetts i avsnitt 1.2 har jag på olika sätt tagit del av redovisningar beträffande förhållandena i andra länder. Denna internationella utblick har utgjort en viktig del som underlag för mina överväganden. Det gäller både i fråga om exempel på en - i vart fall i vissa delar - fungerande reglering, men också lösningar som visat sig fungera

mindre väl i praktiken. Samtidigt är emellertid de faktiska förhållandena, t.ex. beträffande marknadssituation och särskilt den rättstradition som olika länders regleringar bygger på präglad av nationella särdrag. Detta för med sig svårigheter av olika slag att på ett relevant sätt jämföra den utländska situationen med förhållandena i Sverige.

I detta avsnitt inskränker jag mig till en kortfattad beskrivning av marknads- resp. regleringssituationen i Norden. I övrigt hänvisar jag till Gemini Consulting's arbete till underlag för dess rapport till Kommunikationsdepartementet i juni 1992.

### 2.3.1 Danmark

Den grundläggande författningen på teleområdet är Loven om Telegrafer og Telefoner, som antogs 1897. Enligt denna lag har staten ensamrätt till anläggning och drift av telegrafer och telefoner på danskt territorium. I kraft av denna ensamrätt har kommunikationsministern rätt att ge tidsbegränsade koncessioner för televerksamhet.

Myndighetsorganisationen i Danmark har från och med år 1991 följande uppbyggnad. Högsta ledning utövas av kommunikationsministern. Det finns inget departement på post- och teleområdet, utan det är **Generaldirektoratet for Post & Televæsendet**, som sköter de arbetsuppgifter som ligger på ministerienivå. Under generaldirektoratet fullgör **Telestyrelsen** förvaltnings- och regleringsuppgifter på teleområdet. Ministern har ett särskilt rådgivande organ som benämns **Telerådet**.

Enligt den under 1990 antagna Loven om visse forhold på telekommunikationsområdet, har kommunikationsministern rätt att meddela koncession för anläggning och drift av transmissionsvägar och centraler som är knutna till angivna offentliga radio- och trådburna telekommunikationstjänster. Uppräknade tjänster är bl.a. telefonitjänster och text- och datakommunikationstjänster.

Koncession har år 1990 meddelats för TeleDanmark A/S, som är ett för ändamålet bildat holdingbolag. Det ägs till 51 % av staten och har som dotterbolag de tidigare regionala telefonverksamheterna Köpenhamns Telefon A/S och Jydsk Telefon A/S, som båda var delvis statsägda, Fyns Telefon A/S, som var ett kommunägt bolag, samt Tele Sønderjylland A/S och Statens Teletjeneste, som båda var statsverksamheter. Någon annan koncessionshavare inom områdena telefonitjänster, text- och datakommunikationstjänster, uthyrning av fasta linjer, mobilkommunikations- och satellitkommunikations-tjänster samt framförandet i telenätet av ljudradio- och TV-program skall (enligt en politisk uppgörelse mellan regeringen och socialdemokraterna) inte utses före år 1994.

Den ensamrätt inom de angivna områdena 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 området för mobil kommunikation kommer konkurrens att införas genom att ytterligare en operatör har tillåtits att etablera och driva ett GSM-nät vid sidan av TeleDanmark A/S' GSM-nät.

Televerksamhet inom ramen för GSM-systemet är reglerat i en särskild lag, Lov om offentlig mobilkommunikation (GSM-mobilnet). Det tillkommer kommunikationsministern att besluta om vem som förutom TeleDanmark A/S skall ha rätt att bedriva GSM-nät i Danmark. Enligt lagen skall tillståndsfrågan avgöras efter ett förfarande med offentligt tillkännagivande. I lagen ges också föreskrifter om de villkor med vilka ett tillstånd att driva ett GSM-nät skall vara förenade.

Såvitt känt är kommunikationsministerns beslut i princip inte överklagbart. Möjligen kan den som känner sig förfördelad få ändring till stånd genom att väcka talan mot ministern inför domstol. Sådan prövning anses enligt uppgift vara möjlig att åstadkomma i förvaltningsärenden, där en underlydande myndighets beslut, har överprövats av ministern. Ministern är skyldig att följa domstolens utslag.

### 2.3.2 Norge

I Norge finns de grundläggande reglerna för televerksamhet i telegrafloven, som stiftades 1899. Den har under årens lopp ändrats ett antal gånger, senast flera gånger under 1980-talet. Enligt telegrafloven får ingen utan tillstånd från Kongen och på villkor som denne fastställer anlägga eller driva linjenät för signalförmedling med därtill hörande anläggningar. Enligt samma lag krävs tillstånd för att äga eller besitta stationer, anlägga eller driva stationer, apparater eller inrättningar för sändning eller mottagning av radiosignaler.

Under 1980-talet har stortinget fattat flera beslut inom teleområdet. Det beslutades således 1985 att telemonopolet skulle brytas upp. Det dåvarande Televerket delades i en s.k. basorganisation och en konkurrensutsatt del. Följande år beslutade stortinget om att det, som ett led i utvecklingen mot en ökad konkurrens inom teleområdet, skulle inrättas ett särskilt förvaltningsorgan. Detta organ, som skulle överta de myndighetsuppgifter på teleområdet som Televerket dittills hade haft, blev Statens Teleforvaltning, STF. Stortinget beslutade också om gränssnittet mellan Televerkets monopolverksamhet och de delar av televerksamheten som fick bli föremål för konkurrens.

För det allmänna telenätet föreligger monopol för Televerket fram till husgrunden hos abonnenten. Basorganisationen har ensamrätt att fram till denna punkt bedriva överföring av tal, text, data och bilder mellan användare. Nätet är från denna punkt öppet för konkurrens, vilket innebär att interna företags- och hushållsnät kan byggas upp även av privata företag.

På mobiltelefonområdet skall det förekomma viss konkurrens. Förutom att Televerket har rätt att driva ett GSM-nät har det utsetts ytterligare en GSM-operatör.

Konkurrens skall också förekomma på området för personsökning. Förutom att Televerket avser att bygga upp ett personsökningssystem inom ramen för det alleuropeiska systemet ERMES, kommer också privata företag att tillåtas bedriva personsökningstjänster. Som ett ytterligare steg mot att introducera konkurrens inom delar av teleområdet avser regeringen att låta Televerkets ensamrätt på datatjänsterna Dutex och Datapak upphöra från den 1 januari 1993.

När Statens Teleförvaltning skapades förväntade måhända vissa att detta organ skulle få en ställning liknande OFTEL i Storbritannien. Detta har dock knappast blivit fallet. Principiellt viktiga beslut på teleområdet fattas huvudsakligen inom Samferdseldepartementet.

Förutom STF och Samferdseldepartementet finns ytterligare ett organ. Det är **Statens Teleförvaltningsråd**, som har ställning som sakkunnigt rådgivande organ åt Samferdseldepartementet. Statens Teleförvaltningsråd har också funktion som klagoinstans för enskilda beslut av STF. Klagomål av principiell betydelse eller av telepolitisk karaktär skall dock inte avgöras av Statens Teleförvaltningsråd utan med förslag till beslut lämnas för avgörande av Samferdseldepartementet. Prövningen huruvida en sak skall avgöras av rådet eller överlämnas till departementet görs av rådet. Rådet avgör varje år ca 20 ärenden och lämnar 4-5 till departementet.

### 2.3.3 Finland

Verksamheten på teleområdet i Finland regleras av Telelagen, som tillkom 1987. Enligt denna måste den som bedriver allmän televerksamhet ha koncession. Post- och televerket är ett statligt affärsverk som bedriver allmän televerksamhet. (Det är att märka att Post- och televerkets ställning enligt telelagen ändrades 1990. Tidigare var verket undantaget från kravet på koncession men efter lagändringen synes det, åtminstone formellt, vara jämställt med övriga operatörer såväl vad gäller rättigheter som skyldigheter.) Koncession beviljas av regeringen (statsrådet). Det finns inga i lag angivna grunder för vem som kan erhålla koncession.

År 1991 fanns det 57 teleoperatörer med koncession i Finland. Sinsemellan uppvisar dessa relativt stora olikheter. Det är 51 gamla teleoperatörer - bolag, ekonomiska föreningar och liknande sammanlutningar - som har rätt att bedriva allmän televerksamhet inom bestämda geografiska områden. Övriga operatörer är, förutom Post- och televerket, relativt nyetablerade. De nya är Företagsnäten AB (som till stor del ägs av Post- och televerket), Datavägen AB, Tammerfors informationsnät AB, Ålands mobiltelefon AB och Radiolinje AB.

Koncessionen innebär att koncessionshavaren har rätt att bedriva allmän televerksamhet såväl i trådnät som med radio. Post- och televerket har hela landet som verksamhetsområde. Verket får dock bygga trådförbindelser endast inom sådana områden där det inte finns någon regional koncessionshavare. De nya operatörerna är mera begränsade såväl verksamhetsmässigt som geografiskt. Det bör dock noteras att Radiolinje AB har byggt fasta nät i betydande omfattning och tydligtvis siktar på att få till stånd ett reellt alternativ till det statliga nät som Post- och televerket disponerar. Dessutom kan anmärkas att det finska rundradiobolaget har sökt om att få bedriva dataöverföring på sådana tider när rundradio inte sänds.

Mobiltelefonverksamheten har ökat i Finland under senare år. Det finns ca 200 000 mobiltelefonabonnenter, varav 30 000 tillhör ett äldre manuellt system. De olika teleoperatörerna är tillåtna att konkurrera inom mobiltelefonverksamheten. De regionala operatörerna har gått samman beträffande mobiltelefon i ett system, Autonet, som konkurrerar med det av Post- och televerket bedrivna NMT-systemet.

Statsrådet har beslutat att det skall finnas två GSM-operatörer i Finland. Det har bestämt att det skall vara Post- och televerket och Radiolinje AB.

Beslutanderätten beträffande avgöranden enligt telelagen tillkommer huvudsakligen **Trafikministeriet**. Under ministeriet sköter **Teleförvaltningscentralen** övervakningen av radio- och telekommunikationerna i tekniskt hänseende, det internationella samarbetet inom radio- och teleområdet, kontroll av radio- och teleanläggningar, tillsynen över användningen av dessa m.m.

Enligt telelagen kan statsrådets beslut i frågor om koncession överklagas till domstol. Någon verklig sakprövning sker dock inte i domstolen. Det som är möjligt är att domstolen kan finna att något villkor kan stå i strid med lag och till följd härav inte får förekomma. På motsvarande sätt kan beslut av trafikministeriet och sådana beslut av Teleförvaltningscentralen som inte kan överklagas till ministeriet överklagas till domstol.

### 3 EG och avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES

Målet med EES-avtalet är att skapa ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital inom hela EG-EFTA-området och att utveckla och bredda samarbetet på angränsande politikområden, såsom miljö, forskning, utbildning och konsumentskydd.

I avtalet om EES, som träder i kraft den 1 januari 1993, ingår en huvuddel där bl.a. samarbetets mål och medel samt de materiella bestämmelserna om de fyra ovan nämnda friheterna och angränsande områden regleras. Denna del av avtalet motsvarar alltså den s.k. primära EG-rätten, i första hand Romfördragets regler. I bilagor till avtalet har relevanta regler i den s.k. sekundära EG-rätten, dvs. främst direktiv och förordningar, tagits in och när detta varit nödvändigt anpassats till ett EG-sammanhang.

Romfördraget, som är en av EG-rättens grundvalar, är direkt tillämpligt i EG-länderna. En betydande del av EG:s rättsakter är också direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Enligt Romfördraget är en förordning bindande i sin helhet och direkt tillämplig. Direktiven är däremot inte på detta sätt direkt tillämpliga. De är bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men lämnar över åt medlemsstaterna att välja form och metod för detta.

EES-avtalet är ett folkrättsligt avtal och vilar på annan rättslig grund än motsvarande EG-regler. För att förverkliga syftet med avtalet måste EES-reglerna få genomslag i staterna. Reglerna får, enligt avtalet, inte sättas åt sidan till förmån för nationella lagar av annat innehåll. I EES-avtalet upptas således en bestämmelse genom vilken avtalsparterna åtar sig att vidta de åtgärder som behövs för att bl.a. kunna uppfylla avtalsförpliktelsena. I propositionen om ändring i regeringsformen med anledning av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (prop. 1990/91:65) har departementschefen (s. 12) framhållit att ett sådant åtagande i realiteten innebär ett åtagande att ge EES-reglerna fullt genomslag på nationell nivå och medför att när ett EES-avtal tillträds gällande lagstiftning vid behov måste korrigeras för att den skall stå i överensstämmelse med de avtalade reglerna.

Ett flertal rättsakter på telekommunikationsområdet har beslutats inom ramen för den pågående liberaliserings- och harmoniseringspro-

cessen inom EG. Nedan redovisas kortfattat de rättsakter avseende telekommunikationer som ingår i EES-avtalet. Jag berör också frågan om behovet av att införliva rättsakterna med svensk rätt i enlighet med vad som har sagts om det i propositionen om EES (prop. 1991/92:170 bil. 5), jfr även avsnitt 22.2. I härefter följande avsnitt lämnas en närmare redogörelse för vissa av dessa rättsakter, men också för delar av det arbete som är på gång inom EG på telekommunikationsområdet.

Bland de viktigaste direktiven inom området för telekommunikationer som ingår i EES-avtalet bör nämnas Kommissionens direktiv 90/388/EEG om konkurrens på marknaderna för teletjänster, det s.k. tjänstedirektivet, och Rådets direktiv 90/387/EEG om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät, det s.k. ONP-direktivet. Det senare utgör ett ramdirektiv med riktlinjer och har, enligt tillgängliga uppgifter, nyss kompletterats med ett direktiv för hyrda förbindelser (ledningar) samt med rekommendationer rörande publika datanät och tjänsteintegrerade digitala datanät. Vidare föreligger ett utkast till förslag till ett ONP-direktiv för telefonitjänsten.

I EES-avtalet ingår också rådsdirektivet 91/263/EEG om inbördes harmonisering av medlemsländernas lagstiftning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt godtagande av sådan utrustnings överensstämmelse, det s.k. terminaldirektivet, och Kommissionens direktiv 88/301/EEG om konkurrens på marknaden för teleterminalutrustning. Avtalet omfattar vidare ett rådsbeslut, 87/95/EEG, beträffande standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation.

Härutöver ingår tre rådsdirektiv angående reservering av frekvensband för vissa teletjänster. Direktiven behandlar den alleuropeiska, landbaserade, allmänt tillgängliga radiobaserade personsökningstjänsten ERMES (90/544/EEG), det allmänt tillgängliga, alleuropeiska, cellulära, digitala mobilkommunikationssystemet GSM (87/372/EEG) och det digitala, europeiska trådlösa telekommunikationssystemet (DECT (91/287/EEG).

Tjänstedirektivet medför att teletjänstmarknaden öppnas för konkurrens utom beträffande telefoni som får förbehållas en monopoloperatör. Vidare får exklusiva eller speciella rättigheter upprätthållas för tillhandahållande och drift av allmänt tillgängliga telenät. I så fall skall nödvändiga åtgärder vidtas så att villkoren för att få tillgång till den allmänt tillgängliga infrastrukturen är objektiva och icke-diskriminerande. I direktivet föreskrivs dessutom att medlemsstaterna skall säkerställa att beviljande av driftlicenser, kontroll av typgodkännanden och andra myndighetsuppgifter utförs av ett organ som är oberoende av teleorganisationerna, dvs att regulatörs- och operatörsfunktionerna skils åt.

Syftet med ONP-direktivet är att främja ett fullständigt genomförande av en marknad för teletjänster genom harmoniserade principer och

villkor för att tillhandahålla öppna nät. Tillgången till nät får inte hindras annat än av hänsyn till allmänintressen vilka betecknas som "väsentliga krav". Sådana inskränkningar skall vara objektivt motiverade och får inte överdrivas i förhållande till det mål som eftersträvas.

Villkor enligt ONP-direktivet skall underlätta tillhandahållandet av tjänster genom allmänt tillgängliga telenät eller teletjänster inom och mellan medlemsstaterna och i synnerhet i fråga om tjänster som tillhandahålls av bolag, företag eller fysiska personer i någon annan medlemsstat än den där bolaget, företaget eller den fysiska personen hör hemma.

Terminaldirektivet syftar till en fullständig liberalisering av teleterminalmarknaden. Medlemsstaternas grundläggande åtaganden enligt detta direktiv är att å ena sidan försäkra sig om att det marknadsförs och används endast sådan utrustning som uppfyller särskilt angivna allmänna krav och att å andra sidan inte hindra att sådan utrustning som uppfyller kraven kan omsättas och användas inom medlemsstatens område. En terminal som har godkänts för marknadsföring och anslutning till nätet i ett land skall således automatiskt vara godkänd för marknadsföring och användning även i övriga länder. I direktivet föreskrivs vidare ett system för att ta fram gemensamma standarder för terminaler samt procedurer för kontroll och kvalitetssäkring. Systemet innebär bl.a. att en kontroll skall utföras av särskilda s.k. anmälda organ, vars kompetens skall garanteras av medlemsstaten. Organen kan vara antingen myndigheter eller privaträttsliga subjekt och skall vara fristående och självständiga i förhållande till marknaden. Direktivet innehåller också bestämmelser om ett gemensamt märkningssystem för terminaler.

I fråga om behovet av särskilda åtgärder för att införliva rättsakterna på telekommunikationsområdet anförde föredragande departementschefen bl.a. följande i propositionen om EES (prop. 1991/92:170 bil. 5, s. 4).

Terminaldirektivet kan ses som ett fullföljande av det tidigare kommissionsdirektivet om konkurrens på marknaden för teleterminalutrustning, till vilket det svenska regelsystemet redan sedan år 1989 är anpassat.

Även i fråga om rådsbeslutet beträffande standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation är det svenska regelsystemet harmoniserat inom mitt ansvarsområde. Det svenska deltagandet i det europeiska standardiseringsarbetet avser jag att behandla i samband med frågan om en ny telemyndighets myndighetsfunktioner.

De tre direktiven angående reservering av radiofrekvenser för vissa tjänster avser att garantera att det frekvensområde som behövs för de i direktiven angivna tjänsterna reserveras för detta behov.

När det gäller införlivandet av rättsakterna på telekommunikationsområdet kan noteras att den svenska teletjänstmarknaden är mer liberal än den som föreskrivs i tjänstedirektivet. Den föreskrivna

separeringen av myndighetsfunktioner och operatörsrollen beaktas av den pågående telelagsutredningen (K 1991:03). Den lagstiftning som behövs för att införliva detta direktiv kommer att föreläggas riksdagen under hösten 1992 i samband med en proposition om en telelag. Det samma gäller avseende föreskriven utformning av ett eventuellt tillståndsförfarande m.m.

Den svenska teletjänstmarknaden får anses i huvudsak motsvara vad som föreskrivs i ONP-direktivet. Direktivet i sig torde därför inte nödvändiggöra några åtgärder för införlivande. Telelagsutredningens kommande betänkande kan emellertid föranleda förslag om bestämmelser i lag motsvarande de allmänna principer som kommer till uttryck i direktivet.

Såväl tjänstedirektivet som ONP-direktivet och terminaldirektivet medför behov av en myndighet på telekommunikationsområdet. Jag har tidigare i årets budgetproposition (prop. 1991/92:100 Bilaga 7) anmält behovet av en myndighet på detta område. I prop. 1991/92:163 om anslag till en ny myndighet på telekommunikationsområdet för budgetåret 1992/93 har jag föreslagit att myndigheten inrättas från och med den 1 juli 1992.

Terminaldirektivet torde kräva föreskrifter i lag och förordning samt myndighetsföreskrifter. På grundval av telelagsutredningens väntade betänkande kommer de föreskrifter som kräver lagform att tas upp i det förslag till telelag som kommer att föreläggas riksdagen under hösten 1992.

Såvitt avser terminaldirektivet sägs i propositionen vidare att detta kan ses som ett fullföljande av det tidigare kommissionsdirektivet om konkurrens på marknaden för teleterminalutrustning, till vilket det svenska regelsystemet redan sedan år 1989 är anpassat.

Även i fråga om rådsbeslutet om standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation konstateras att det svenska regelsystemet är harmoniserat på telekommunikationsområdet.

Beträffande direktiven om reservering av radiofrekvenser hänvisas i propositionen till Frekvensrättsutredningens betänkande (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m. och till att frågan om att beakta bestämmelserna i direktiven avses behandlas under hösten 1992 i samband med förslag till en lag om radiokommunikation m.m.

### 3.1 Rådets resolution om utvecklingen av den gemensamma marknaden för teletjänster och teleutrustning fram till 1992

Den 30 juni 1988 antog EG-rådet en resolution om utvecklingen av den gemensamma marknaden för teletjänster och teleutrustning fram till 1992 (88/C 257/01). Resolutionen har sin grund i bl.a. EG:s grönbok om telekommunikationer från år 1987. I denna anges EG:s målsättningar för större delen av telesektorn.

I resolutionen avses med "teleförvaltningar" de förvaltningar eller privata affärsdrivande företag, som erkänts i gemenskapen och som tillhandahåller allmänt tillgängliga teletjänster.

Enligt resolutionen är skapandet av en öppen gemensam marknad för teletjänster och teleutrustning förenligt med fortsatta exklusiva eller speciella rättigheter för teleförvaltningar beträffande tillhandahållande och drift av nätens infrastruktur och tillhandahållande av ett begränsat antal bastjänster. Detta gäller där sådana exklusiva rättigheter på nuvarande stadium betraktas som viktiga för att säkerställa uppgiften att tillhandahålla allmänt tillgängliga tjänster.

Argumenten för fortsatta exklusiva eller speciella rättigheter där sådana existerar måste dock, enligt det som sägs i resolutionen, omsorgsfullt vägas mot de skyldigheter som teleförvaltningarna har och som kommer att behållas. Men de måste vägas även mot de restriktioner som detta kan medföra för dem som är anslutna till nätet beträffande nuvarande och framtida tillämpningar för deras egen användning, delad användning eller tillhandahållande till tredje part. Vidare anges att hänsyn måste tas till det faktum att utvecklingen av handeln inte får påverkas i sådan utsträckning att det motverkar gemenskapens intressen.

Det sägs vidare i resolutionen att gemenskapen måste vidta åtgärder i syfte att fortlöpande upprätta den inre marknaden under en period som går ut den 31 december 1992. Det övergripande målet anges vara att utveckla förhållandena på marknaden för att förse europeiska användare med ett mera varierat utbud av teletjänster av bättre kvalitet och till lägre kostnad. Enligt resolutionen skulle detta ge Europa alla interna och externa fördelar med en stark telesektor och leda till att en stark infrastruktur för telekommunikation, industri och effektiva tjänster utvecklades inom gemenskapen.

Ett antal punkter anges vara viktiga som mål för telekommunikationspolicyn. En av dessa är att skapa eller säkerställa nätintegritet inom hela gemenskapen som ett av de väsentliga elementen för en gemensam marknad för teletjänster och teleutrustning. Marknaden skall fungera enligt principen om full sammankopplingsbarhet mellan alla allmänt tillgängliga nät som berörs inom gemenskapen. Vidare skall det successivt skapas en öppen, gemensam marknad för teletjänster, i synnerhet för mervärdestjänster, varvid vederbörlig hänsyn måste tas till konkurrensreglerna i Romfördraget. Att genom rådsdirektiv snabbt fastställa tekniska villkor, användningsvillkor och taxepprinciper för tillhandahållande av öppna nät, vilket skall börja med harmoniserade villkor för användning av förhyrda ledningar, är enligt resolutionen av yttersta vikt och nära sammanhängande med strävandena att skapa en öppen gemensam marknad för icke-reserverade teletjänster.

Enligt resolutionen bör arbetet med att skapa en stark telesektor, förutom genom lämpliga åtgärder inom standardiseringsområdet, innefatta fastställande av gemensamma taxepprinciper och uppmuntrande



av samarbete mellan nätoperatörer och andra, såvitt detta är förenligt med gemenskapens konkurrensregler. Ett av målen för detta bör innefatta att etablera effektiva prissättningsprinciper inom hela gemenskapen samtidigt som en allmän service säkerställs för alla.

Ett ytterligare mål för telekommunikationspolicyn anges vara att vidare utveckla en öppen marknad för terminalutrustning inom hela gemenskapen. Här ingår att snabbt träffa överenskommelser om fullständigt ömsesidigt erkännande av typgodkännande för terminalutrustning på grundval av den snabba utvecklingen av gemensamma europeiska konformitetsspecifikationer.

Som en viktig punkt nämns härutöver att utveckla en gemensam marknad där teleförvaltningar och andra leverantörer kan konkurrera på lika villkor. För detta är det enligt resolutionen speciellt lämpligt med bl.a. en klar åtskillnad mellan sådana åtaganden som är betingade av regler och sådana som betingas av driften med vederbörlig hänsyn till situationen i varje enskild medlemsstat.

Det anses också viktigt att fortsätta gemenskapens åtgärder beträffande allmänna standarder inom telekommunikationssektorn.

Bland de olika punkter som anses viktiga som mål för telekommunikationspolicyn kan slutligen nämnas utarbetandet av en gemensam ståndpunkt beträffande satellitkommunikation. Härigenom skall detta nya informationsmedium kunna utvecklas i en gynnsam miljö. Allmänna regler för drift och utnyttjande av nätmiljön skall beaktas. Detsamma gäller konkurrensreglerna i Romfördraget och befintliga internationella åtaganden som gjorts av medlemsstaterna.

### 3.2 Kommissionens direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster

EG-kommissionen antog den 28 juni 1990 ett direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster (90/388/EEC). Direktivet anvisar liberalisering för olika teletjänster. Undantag gäller för telefoni medan en förlängd övergångsperiod tillåts för paket- eller kretskopplade datatjänster. Direktivet är inte tillämpligt beträffande telex, mobil radiotelefoni, personsökning och satellittjänster. Enligt direktivet skall myndighetsuppgifter skiljas från teleorganisationernas verksamhet.

Artikel 1 i direktivet innehåller ett antal definitioner enligt följande.

- "teleorganisationer": offentliga eller privata organ samt de dotterföretag de kontrollerar, som en medlemsstat beviljar speciella eller exklusiva rättigheter för tillhandahållande av ett allmänt tillgängligt telenät och, när så är tillämpligt, teletjänster
- "speciella eller exklusiva rättigheter": de rättigheter som beviljats av en medlemsstat eller en offentlig myndighet till ett eller flera offentliga eller privata organ genom något legalt, författningsenligt

eller administrativt instrument, som för dem reserverar rätten att tillhandahålla en tjänst eller utöva en verksamhet

- "allmänt tillgängligt telenät": den allmänt tillgängliga infrastruktur för telekommunikation, som medger överföring av signaler mellan definierade nätanslutningspunkter via tråd, via mikrovåg, via optiska medier eller genom andra elektromagnetiska medier
  - "teletjänster": tjänster vars tillhandahållande helt eller delvis består av sändning och fördelning av signaler i ett telenät med hjälp av telekommunikationsprocesser med undantag av rundradiosändning och television
  - "nätanslutningspunkt": alla fysiska anslutningar och deras tekniska accessspecifikationer, vilka utgör en del av det allmänt tillgängliga telenätet och är nödvändiga för tillgång till och effektiv kommunikation via detta allmänt tillgängliga nät
  - "väsentliga krav": de icke-ekonomiska skäl av allmänt intresse som kan få en medlemsstat att begränsa tillgången till det allmänt tillgängliga telenätet eller till allmänt tillgängliga teletjänster. Dessa skäl är säkerhet vid nätets drift, upprätthållande av nätets integritet och i berättigade fall samverkan mellan tjänster och dataskydd
- Dataskydd kan innefatta skydd av persondata, sekretess för information som överförs eller lagras samt skydd av privatlivet.
- "telefoni": det kommersiella tillhandahållandet till allmänheten av direktöverföring och koppling av tal i realtid mellan det allmänt tillgängliga nätets anslutningspunkter som möjliggör för varje användare att använda utrustning ansluten till en sådan nätanslutningspunkt för att kommunicera med en annan anslutningspunkt
  - "telex-tjänst": det kommersiella tillhandahållandet för allmänheten av direktsändning av telexmeddelanden i enlighet med den relevanta rekommendationen från den internationella rådgivande telegraf- och telekommittén CCITT (Comité consultatif international télégraphique et téléphonique) mellan allmänt tillgängliga nätanslutningspunkter, för att göra det möjligt för varje användare att använda utrustning ansluten till en sådan nätanslutningspunkt för att kommunicera med en annan anslutningspunkt
  - "paket- och kretskopplade datatjänster": den allmänt tillgängliga, till allmänheten kommersiellt tillhandahållna direktöverföringen av data mellan allmänt tillgängliga nätanslutningspunkter, som gör det möjligt för varje användare att använda utrustning ansluten till en sådan nätanslutningspunkt för att kommunicera med en annan anslutningspunkt
  - "tredjepartsförsäljning av kapacitet": det kommersiella tillhandahållandet av förhyrda ledningar till allmänheten för dataöverföring som en separat tjänst, endast innefattande sådan koppling, behandling, datalagring eller protokollkonvertering som är nödvändig för överföring i realtid till och från det allmänt tillgängliga nätet

I inledningen till direktivet konstateras att tillhandahållande och drift av telenät och tillhandahållande av därmed sammanhängande tjänster i medlemsstaterna vanligtvis av hävd tillkommer en eller flera teleorganisationer med exklusiva eller speciella rättigheter. Sådana rättigheter karaktäriseras av den prövningsrätt staten i olika hög grad utövar vad gäller tillträde till marknaden för teletjänster. Ett flertal medlemsstater sägs redan ha reviderat det system med exklusiva eller speciella rättigheter som funnits inom telesektorn samtidigt som de försäkrat sig om att allmänt tillgängliga tjänster blir utförda. Systemet med exklusiva eller speciella rättigheter sägs dock ha upprätthållits i alla länder vad gäller tillhandahållande och drift av nätet. Beviljandet av exklusiva eller speciella rättigheter för en eller flera organisationer att sköta telenätet härrör från statens prövningsrätt. Genom att bevilja sådana rättigheter begränsar enligt direktivet en medlemsstat ofrånkomligen möjligheterna för andra organisationer att tillhandahålla sådana tjänster till eller från andra medlemsstater. Det anges vidare att domstolens rättspraxis godkänner restriktioner i friheten att tillhandahålla tjänster, om dessa restriktioner uppfyller viktiga krav av allmänt intresse och tillämpas utan diskriminering och i proportion till målet. De enda väsentliga krav som skulle kunna rättfärdiga restriktioner i användningen av det allmänt tillgängliga nätet är att upprätthålla nätets integritet, driftsäkerhet och, när så är berättigat, samverkan och dataskydd. De införda restriktionerna måste emellertid anpassas till de mål, som eftersträvas genom dessa legitima krav.

Enligt direktivet kan medlemsstaterna - bortsett från de väsentliga krav som kan innefattas som villkor vid licensierings- eller deklara-tionsprocedurer - inkludera villkor rörande krav på allmänt tillgängliga tjänster, som utgör sakliga, icke diskriminerande och transparenta handelsregler beträffande villkor för varaktighet, tillgänglighet samt kvalitet för tjänsten.

I inledningen till direktivet anges att artikel 86 i Romfördraget förbjuder såsom oförenligt med den gemensamma marknaden varje uppträdande av en eller flera organisationer som medför missbruk av en dominerande position inom den gemensamma marknaden eller en betydande del av denna. Teleförvaltningar är också organisationer enligt denna artikels syften, eftersom de bedriver affärsverksamhet, och speciellt genom den tjänst de tillhandahåller genom att göra telenätet och teletjänster tillgängliga för användare. Detta tillhandahållande av telenätet anges enligt direktivet utgöra en separat marknad för tjänster, eftersom den inte är utbytbar mot andra tjänster.

Det sägs i direktivet att när en stat beviljar en organisation, som redan har en dominerande position vid upprättande av drift av nätet, exklusiva eller speciella rättigheter att tillhandahålla teletjänster, blir effekten av sådan rättighet att den dominerande positionen förstärks genom att den utvidgas till att omfatta även tjänster. Dessutom innebär de exklusiva eller speciella rättigheter som staten beviljar teleorganisa-

tioner för att tillhandahålla vissa tjänster att sådana organisationer förhindrar eller begränsar tillgång till marknaden för konkurrenter i fråga om dessa teletjänster och därigenom begränsar konsumenternas valmöjlighet, vilket har en benägenhet att begränsa de tekniska framstegen till skada för konsumenterna.

I direktivet uttalas härefter att de exklusiva rättigheter till teletjänster, som beviljats åt offentliga företag eller åt andra företag, som medlemsstater har medgett exklusiva eller speciella rättigheter att tillhandahålla nät, är oförenliga med artikel 90 jämfört med artikel 86 i fördraget. Det anges emellertid att fördraget medger avsteg från tillämpningen av artikel 59 och 86, då sådan tillämpning enligt lag eller i praktiken skulle utgöra hinder för genomförandet av den speciella uppgift som tilldelats teleorganisationerna. Denna uppgift består i att tillhandahålla och utnyttja ett universellt nät, dvs. ett nät med allmän geografisk täckning och som på begäran erbjuds till alla företag som tillhandahåller tjänster eller användare inom en rimlig tidsperiod. - De finansiella resurserna för utvecklingen av nätet kommer fortfarande i huvudsak från drift av telefonitjänsten. Om konkurrens inom telefoni tilläts skulle det kunna hota den finansiella stabiliteten hos teleorganisationerna. Telefonitjänsten, oavsett om den erbjuds via det nuvarande telenätet eller blir en del av ISDN-tjänsten, är för närvarande också det viktigaste medlet att underrätta och ringa upp larmorganisationer, som ansvarar för den allmänna säkerheten.

Att tillhandahålla förhyrda ledningar anges utgöra en viktig del av teleorganisationernas uppgifter. I nästan alla medlemsstater råder för närvarande en väsentlig skillnad mellan avgifterna för användning av dataöverföringstjänsten på telefonnätet resp. för användning av de förhyrda ledningarna. Att omgående utjämna dessa taxor skulle kunna äventyra denna uppgift. En utjämning av sådana avgifter måste enligt direktivet genomföras gradvis fram till den 31 december 1992.

Direktivet anger vidare att medlemsstater inom ramen för Rådets direktiv beträffande tillhandahållande av öppna nät, ONP (open network provision), kan upprätta skäliga procedurer för att säkerställa att de väsentliga kraven uppfylls utan avbräck för harmoniseringen av dessa krav på gemenskapsnivå. Vad beträffar dataöverföring måste medlemsstaterna, som del av sådana procedurer, kunna kräva att handelsförordningarna följs i fråga om varaktighet, tillgänglighet och kvalitet på tjänsten samt kunna inkludera åtgärder för att skydda den uppgift av allmänt ekonomiskt intresse som de anförtrott en teleorganisation. Procedurerna måste bygga på specifika objektiva kriterier och användas utan diskriminering. Kriterierna bör framför allt vara berättigade och vara anpassade till allmänintresset. De bör vidare vara på vederbörligt sätt motiverade och publicerade.

I avvaktan på att standarder upprättas för gemenskapen i fråga om att tillhandahålla ett öppet nät, ONP, bör de tekniska gränssnitt som för närvarande är i bruk i medlemsstaterna göras allmänt tillgängliga,

så att företag som önskar gå in på marknaden för dessa tjänster kan vidta nödvändiga åtgärder för att anpassa sina tjänster till nätens tekniska egenskaper.

I direktivet sägs att teleorganisationer enligt nationell lagstiftning i allmänhet har fått uppgiften att reglera teletjänsterna speciellt i fråga om licensiering, kontroll av typgodkännande och föreskrivna specifikationer för gränssnitt, frekvenstilldelning samt övervakning av användarvillkor. I några fall fastställer lagstiftningen endast allmänna principer för att styra driften av de licensbelagda tjänsterna, och överlåter åt teleorganisationerna att bestämma de specifika villkoren för användning. Denna dubbla reglerande och kommersiella funktion hos teleorganisationerna har enligt direktivet direkt inverkan på företag som erbjuder teletjänster i konkurrens med organisationerna i fråga. Genom denna sammanblandning av aktiviteter bestämmer organisationerna eller utövar åtminstone stort inflytande på utbudet av tjänster som tillhandahålls av deras konkurrenter. Att delegera rätten att reglera tillgången till marknaden för teletjänster till ett företag som har en dominerande position i fråga om att tillhandahålla och utnyttja nätet innebär en förstärkning av denna dominerande position. Med anledning av intressekonflikter kommer detta troligen att begränsa konkurrenternas tillgång till marknaderna för teletjänster samt begränsa användarnas valfrihet. Sådana arrangemang kan också begränsa marknaden för utrustning för hantering av telemeddelanden och följaktligen också teknisk utveckling inom detta område. Nämda kombination av verksamheter utgör därför enligt innebörden i artikel 86 ett missbruk av den dominerande marknadspositionen för teleorganisationer. Om detta är resultatet av en statlig åtgärd, så är åtgärden också oförenlig med artikel 90 jämförd med artikel 86 i Romfördraget.

I artikel 2 i direktivet anges att medlemsstaterna skall återkalla alla exklusiva eller speciella rättigheter för att tillhandahålla andra teletjänster än telefoni. Åtgärder skall vidtas för att säkerställa att alla teletjänstföretag har rätt att tillhandahålla sådana teletjänster. Vidare sägs att en medlemsstat, som kräver en licensiering eller deklarationsprocedur för att tillhandahålla sådana tjänster för att säkerställa överensstämmelse med de väsentliga kraven, skall säkerställa att villkoren för att bevilja licenser är objektiva, icke diskriminerande och transparenta. Vidare skall alla avslag motiveras och procedurer finnas för överklagande av varje sådant avslag.

Beträffande paket- eller kretskopplade datatjänster får medlemsstaterna fram till den 31 december 1992 förbjuda affärsföretag att erbjuda tredjepartsförsäljning av hyrd ledningskapacitet till allmänheten. Medlemsstaterna skall på planeringsstadiet senast den 30 juni 1992 till kommissionen anmäla varje licensierings- och deklarationsprocedur för tillhandahållande av paket- eller kretskopplade datatjänster för allmänheten, vilka är inriktade på att uppfylla väsentliga krav, handelsregler beträffande villkor för varaktighet, tillgänglighet samt

kvalitet på tjänsten eller åtgärder för att säkra uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse som de anförtrott åt en teleorganisation för tillhandahållande av kopplade datatjänster, om det är troligt att effektiviteten hos detta uppdrag motverkas av aktiviteter från privata tjänsteproducenter. Villkoren skall i sin helhet bilda en samling av specifikationer för allmänt tillgängliga tjänster och skall vara objektiva, icke diskriminerande och transparenta.

Enligt artikel 4 skall medlemsstater, som upprätthåller exklusiva eller speciella rättigheter för tillhandahållandet och driften av allmänt tillgängliga telenät, vidta nödvändiga åtgärder för att göra de villkor som styr tillgängligheten till näten objektiva och icke diskriminerande samt publicera dem. I synnerhet skall de säkerställa att teletjänstföretag som begär det kan få förhyrda ledningar inom en rimlig tid och att det inte förekommer några restriktioner för användningen annat än de som är motiverade i enlighet med artikel 2. Varje gång avgifterna för förhyrda ledningar höjs skall medlemsstaterna tillhandahålla Kommissionen information om de omständigheter som motiverar sådana höjningar.

I artikel 6 uttalas att medlemsstaterna, utan att strida mot harmoniserade gemenskapsregler som antagits av Rådet beträffande tillhandahållandet av ett öppet nät, skall säkerställa, vad gäller tjänsteproducenter inklusive teleorganisationerna, att det inte förekommer någon diskriminering vare sig beträffande de villkor för användning som tillämpas eller de avgifter som skall erläggas.

Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna från den 1 juli 1990 säkerställa att beviljande av driftlicenser, kontroll över typgodkännande och föreskrivna specifikationer, tilldelning av frekvenser samt övervakning av villkor för användning utförs av ett organ som är oberoende av teleorganisationerna.

### 3.3 Direktiv m.m. om tillhandahållande av öppna nät, ONP

#### 3.3.1 Rådets direktiv om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät

EG-Rådet antog den 28 juni 1990 ett direktiv om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät (90/387/EEC).

Detta s.k. ONP-direktiv (open network provision) är ett ramdirektiv. Det innehåller en referensram i enlighet med vilken förslag till villkor skall upprättas om tillhandahållande av öppna nät. Referensramen anger allmänna principer, harmoniserade tekniska gränssnitt eller

tjänstefunktioner samt harmoniserade villkor för tillgång och användning.

I direktivet ingår en plan - ett arbetsprogram. Hela direktivet skall läsas mot bakgrund av detta arbetsprogram (se avsnitt 0.7.2) som anger hur mera detaljerade villkor skall utarbetas. Dessa villkor skall avse i första hand förhyrda ledningar, paket- och nätkopplade datatjänster, ISDN, telefonitjänst, telex-tjänst och mobiltjänster. I arbetsprogrammet sägs att antagande av specifika direktiv för förhyrda ledningar och telefonitjänster skall prioriteras. Kommissionen skall varje år göra upp ett arbetsprogram enligt en procedur som anges i direktivet.

Ramdirektivet har sin grund i bl.a. det förhållandet att det anses att genomförandet av en marknad inom hela gemenskapen kommer att främjas av harmoniserade principer och betingelser för att tillhandahålla öppna nät.

Förutsättningarna för att tillhandahålla öppna nät måste enligt direktivet stämma överens med vissa principer och får inte förhindra tillgång till nät och tjänster annat än av hänsyn till allmänintressen, vilka betecknas som "väsentliga krav". Villkoren för tillhandahållande av öppna nät får vidare inte tillåta några ytterligare restriktioner beträffande användningen av det allmänt tillgängliga telenätet eller allmänt tillgängliga teletjänster än sådana som kan härröra från utövande av speciella eller exklusiva rättigheter som beviljats av medlemsstater och som stämmer överens med gemenskapsrätten. Det slås dessutom fast att taxepriinciperna bör vara klart specificerade för att säkerställa rättvisa och transparenta villkor för alla användare.

Direktivet syftar till harmonisering av villkoren för öppen och effektiv användning av allmänt tillgängliga telenät och, där så är tillämpligt, allmänt tillgängliga teletjänster. Det är alltså begränsat till nämnda nät och tjänster.

Med "allmänt tillgängliga telenät" avses den allmänt tillgängliga infrastruktur för telekommunikation, som medger överföring av signaler mellan definierade nätanslutningspunkter via tråd, via mikrovåg, via optiska media eller genom andra elektromagnetiska media.

"Allmänt tillgängliga teletjänster" avser teletjänster vars tillhandahållande medlemsstater specifikt har anförtrott en eller flera teleorganisationer. "Teleorganisationer" är offentliga eller privata organisationer, till vilka en medlemsstat har gett speciella eller exklusiva rättigheter för tillhandahållande av allmänt tillgängliga telenät och, där så är tillämpligt, allmänt tillgängliga teletjänster. "Speciella eller exklusiva rättigheter" avser rättigheter som beviljats av en medlemsstat eller en offentlig myndighet till en eller flera offentliga eller privata organisationer genom något legalt, författningsenligt eller administrativt instrument, som för dem reserverar rätten att tillhandahålla en tjänst eller utöva en verksamhet. Med "nätanslutningspunkt" avses alla fysiska anslutningar med sina tekniska anslutningsspecifikationer, vilka

utgör en del av det allmänt tillgängliga telenätet och är nödvändiga för tillgång till och effektiv kommunikation via detta allmänt tillgängliga nät.

Enligt artikel 3 i direktivet måste villkor för att tillhandahålla öppna nät baseras på objektiva kriterier, vara öppna och publiceras samt garantera likformighet vid anslutning. De får inte vara diskriminerande.

Villkoren får inte utgöra hinder för tillgång till allmänt tillgängliga telenät eller allmänt tillgängliga teletjänster utom i de fall då de baseras på väsentliga krav - allmänintressen - inom ramen för gemenskapsrätten i fråga om säkerheten vid nät drift, underhåll av nätets integritet, samverkan mellan tjänster i berättigade fall eller skydd av data.

De förslag till villkor som Kommissionen enligt direktivets arbetsprogram skall upprätta skall följa en *referensram* för tillhandahållande av öppna nät. Denna finns i bilaga 2 till direktivet. Som nämnts ovan talas i referensramen om allmänna principer, harmoniserade tekniska gränssnitt eller tjänstefunktioner samt harmoniserade villkor för tillgång och användning.

Som en *allmän princip* gäller att villkor för tillhandahållande av öppna nät skall utformas på ett sådant sätt att tjänsteföretagens och användarnas handlingsfrihet underlättas. Detta skall ske utan att teleorganisationernas ansvar för nätets funktion och bästa möjliga förhållanden för kommunikationskanalerna begränsas på ett orimligt sätt.

Beträffande *harmoniserade tekniska gränssnitt eller tjänstefunktioner* sägs bl.a. att existerande gränssnitt bör antas för existerande tjänster och nät. När existerande gränssnitt inte är lämpliga måste utökningar eller nya gränssnitt specificeras. I detta avsnitt hänvisas till pågående arbete inom CEPT, CCITT, ETSI och CEN/CENELEC.

Beträffande *harmoniserade villkor för tillgång och användning* anges att identifiering skall ske av villkor för anslutning och tillhandahållande av tjänster så långt detta behövs. Villkor för tillgång kan avse t.ex. maximal leveranstid, tjänstekvalitet - i synnerhet överföringskvalitet, underhåll och möjligheter att rapportera nätfel. Användningsvillkor kan gälla villkor för tredjepartsförsäljning av kapacitet, villkor för delad användning eller villkor för sammankoppling mellan allmänt tillgängliga och privata nät.

Användningsvillkoren kan inkludera villkor som gäller tillgång till frekvenser och åtgärder som berör skydd av persondata och kommunikationssekretess.

Taxepriinciperna måste stämma överens med de grundläggande principerna om att de skall baseras på objektiva kriterier, vara öppna och publiceras samt vara likformiga och icke-diskriminerande (artikel 3.1).

Dessa principer innebär framför allt följande.



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

Varje debitering för tillgång till nätresurser eller nättjänster måste stämma överens med ovan angivna principer och med konkurrensreglerna i Romfördraget. Vid debitering måste hänsyn också tas till principen om en rättvis fördelning av de globala kostnaderna för de använda resurserna och behovet av en rimlig avkastningsnivå för investeringar. Vidare sägs att det kan finnas olika taxor. Detta gäller i synnerhet för att hänsyn skall kunna tas till överskottstrafiken under högtrafikperioder och bristen på trafik under lågtrafikperioder, förutsatt att taxedifferenserna kan rättfärdigas kommersiellt och inte strider mot de principer som angetts ovan.

### 3.3.2 ONP för hyrda förbindelser

I enlighet med vad som sägs i ramdirektivet för ONP har det inom Kommissionen pågått ett arbete med ett förslag till direktiv avseende tillämpning av ONP på fasta förbindelser (leased lines). Det senaste tillgängliga förslaget till direktiv är daterat den 19 december 1991. Enligt uppgift har rådet antagit direktivet den 5 juni 1992. Någon uppgift om det antagna dokumentet helt stämmer överens med det förslag som varit tillgängligt har ej gått att få. Redovisningen av EG:s inriktning på detta område utgår således från det nämnda förslaget.

Direktivförslaget om ONP för hyrda förbindelser innehåller regler som har betydelse för hur överenskommelser om att hyra fasta förbindelser kan utformas. Information om villkor för uthyrning av förbindelser skall publiceras. Det gäller olika tekniska villkor, taxor, försäljnings- och användningsvillkor samt villkor för anslutning av

terminaler. Informationen skall vara lätt åtkomlig för användarna. Om telemyndigheten inte bestämmer annat skall ändringar av villkoren publiceras senast två månader innan de tillämpas. Information om nya typer om hyrda ledningar skall göras offentlig inom samma tidsram (art. 3). Försäljningsvillkoren skall innehålla upplysningar om hur ledningar beställs och vidare om leveranstid, kontraktstid, reparations- och återbetalnings- eller ersättningsprocedur (art. 4). Existerande erbjudanden får upphöra endast efter det att de användare som berörs har hörts. Om dessa inte kommer överens om när ett erbjudande skall upphöra skall användarna ha möjlighet att lägga fram saken för telemyndigheten (art. 5).

Medlemsstaterna skall garantera att förekommande restriktioner i fråga om tillgängligheten till och användningen av hyrda förbindelser har sin grund i s.k. väsentliga krav som upprätthålls av telemyndigheten. Inga tekniska restriktioner får införas eller behållas beträffande anslutning av olika hyrda förbindelser till varandra eller för sammankoppling av hyrda förbindelser och allmänt tillgängliga telenät (art. 6).

Respektive lands telemyndighet ges i direktivet vissa befogenheter som har betydelse för de villkor som kan användas. En särskild ordning skall finnas för myndigheten att på kortast möjliga tid pröva om de begränsningar som ställs upp av den som tillhandahåller hyrda förbindelser skall tillåtas. Begränsningarna kan avse vägran, avbrott eller reducering i tillhandahållandet av förbindelser. Medlemsstaterna skall garantera att denna ordning innebär en öppen beslutsprocess där parterna kan ta till vara sina intressen. Förfarandet skall inte begränsa parternas rätt till domstolsprövning. Telemyndigheten skall garantera att den som tillhandahåller förbindelser följer principen om icke-diskriminering när det allmänt tillgängliga telenätet används för att tillhandahålla tjänster som kan tillhandahållas även av andra. När hyrda förbindelser används för att tillhandahålla tjänster som inte reserverats genom speciella eller exklusiva rättigheter, måste samma slag av hyrda förbindelser erbjudas användare på lika villkor. Om den som tillhandahåller förbindelser anser att det är orimligt att erbjuda förbindelser enligt publicerade taxor och villkor i övrigt, måste överenskommelse träffas med telemyndigheten om att ändra villkoren i det särskilda fallet (art. 8).

Medlemsstaterna skall garantera att taxorna för hyrda förbindelser följer de grundläggande principerna om kostnadsorientering och öppenhet (transparens). För att åstadkomma detta skall det samtidigt garanteras att den som tillhandahåller förbindelser använder ett redovisningssystem som gör det möjligt att kontrollera att principerna följs (art. 10).

Förutom att de ovan beskrivna allmänna principerna för tillhandahållande av fasta förbindelser skall iaktas åläggs i direktivförslaget medlemsstaterna att säkerställa att de som har speciella eller exklusiva rättigheter med avseende på telenät tillhandahåller en s.k. mini-

miuppsättning fasta förbindelser för uthyrning. Sådana fasta förbindelser skall vara utformade i överensstämmelse med i direktivet angivna standarder. Exempelvis ingår i minimiuppsättningen förbindelser för 64 kbit/s digital överföring, varvid det anges att de tekniska specifikationer som följer av CCITT G.703 samt relevanta CCITT-rekommendationer i G.800-serien skall vara uppfyllda (art. 7 samt bilaga II).

### 3.3.3 ONP för telefoni (voice telephony)

I enlighet med det som sägs i ramdirektivet för ONP pågår inom Kommissionen arbete med ett förslag till direktiv avseende ONP för telefoni (voice telephony). Det senaste förslag till direktiv som föreligger är daterat den 20 maj 1992.

Förslagets syfte är bl.a. att slå fast rätten för teleanvändare till telefonitjänsten och att förbättra tillgången till den allmänt tillgängliga infrastrukturen för alla teleanvändare.

I artikel 1 i direktivförslaget anges att detta gäller harmonisering av villkor för öppen och effektiv tillgång till och användning av det fasta allmänt tillgängliga telefontjänstnätet och tjänster samt tillgången inom gemenskapen till en harmoniserad telefonitjänst. Enligt denna artikel gäller förslaget inte mobila telefontjänster utom såvitt dessa rör samtrafik mellan de nät som används för sådana tjänster och det fasta allmänt tillgängliga telenätet.

Enligt artikel 2 skall definitionerna i ramdirektivet för ONP (se avsnitt 3.3.1) användas i tillämpliga delar. Härutöver används följande definitioner. Med "det fasta allmänt tillgängliga telefontjänstnätet" menas den allmänt tillgängliga kopplade infrastrukturen för telekommunikation som används för att bl.a. tillhandahålla telefonitjänster mellan definierade nätanslutningspunkter. Med "användare" avses slutanvändare och organ som tillhandahåller tjänster, inkl. teleorganisationer i de fall dessa tillhandahåller tjänster som erbjuds eller kan erbjudas även av andra. Uttrycket "abonnent" betyder användare, individer eller organ, som ingår en överenskommelse med en teleorganisation om anslutning till det allmänt tillgängliga telefontjänstnätet. "Nationell regleringsmyndighet" är det eller de organ i varje medlemsstat som, legalt åtskilt från och funktionellt oberoende av teleorganisationerna, av medlemsstat har anförtrotts bl.a. de regulatorfunktioner som anges i direktivförslaget.

Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna se till att användarna har rätt att få tillgång till en anslutning till det allmänt tillgängliga telefontjänstnätet och att ansluta terminalutrustning och ledningar till detta näts anslutningspunkt. Användarna skall vidare garanteras rätt att använda det allmänt tillgängliga telefontjänstnätet för telefoni och andra tillämpningar så långt detta tillåts enligt gemenskapsrätten.

Artikel 4 behandlar publicering och tillgång till information. En nationell regleringsmyndighet (telemetryndighet) skall svara för att det publiceras fullständig och aktuell information om tillgängligheten och användningen av det allmänt tillgängliga telefontätet och telefonitjänsten. Informationen skall avse det som sägs i bilaga 1 till direktivförslaget. I bilagan anges huvudpunkter för informationsskyldigheten, vilken omfattar detaljerade uppgifter i olika hänseenden. Bland dessa kan nämnas

- tekniska anslutningskaraktistika
- erbjudna teletjänster inkl. tekniska standarder
- taxor
- servicenivå
- standardavtal
- licensvillkor
- inkopplingsvillkor
- restriktioner avseende användning
- tidsperiod avseende förvarning om ändrade villkor
- den nationella nummerplanen
- förlikningsprocedur

Artikel 6 anger de villkor som skal gälla när en tjänst inte längre skall tillhandahållas. I följande artikel sägs att användaren har rätt till ersättningen om en överenskommen servicenivå inte kan fullföljs.

Enligt artikel 8 skall den nationella regleringsmyndigheten garantera att det tillhandahålls vissa tilläggstjänster såsom direktval, vidarekoppling, calling line identification (identifikation av uppringande abonnentnummer) och nummerupplysning i andra medlemsstater.

Artikel 10 handlar om samtrafik. Regleringsmyndigheten skall garantera att en rimlig begäran om samtrafik från en godkänd tillhandahållare av telefoni inte skall hindras. En begäran om samtrafik får inte avvisas utan att myndigheten konsulterats. De tekniska och kommersiella villkoren om samtrafik skall i första hand överenskommas mellan parterna. På begäran av någon av parterna skall myndigheten kunna gripa in i syfte att rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor överenskoms. Om samtrafiköverenskommelser inkluderar särskild kompensation för betungande samhällseliga åtaganden, skall sådan ersättning vara kostnadsorienterad, icke-diskriminerande och i alla delar berättigad.

Den nationella regleringsmyndigheten skall enligt artikel 11 garantera att taxor för att använda det allmänt tillgängliga telefontätet är kostnadsorienterade och transparenta. Taxorna skall publiceras, vilket myndigheten skall ansvara för, och får inte ändras utan en skälilig övergångstid som bestäms av regleringsmyndigheten. I artikel 12 talas om de redovisningssystem som skall användas av teleorganisationerna.

Enligt artikel 21 skall medlemsstaterna garantera att regleringsmyndigheten har ansvaret för nummerplanen för telefontätet. Myndigheten skall svara för att planen tillämpas på ett rättvist sätt utan diskrimine-

ring i förhållande mellan teleorganisationerna och andra som tillhandahåller teletjänster.

I artikel 22 tas upp frågor om användarvillkor och s.k. väsentliga krav.

Artikel 26 innehåller bestämmelser om en ordning för förlikning i fråga om tvister mellan en teleorganisation och användare, såsom andra organ som tillhandahåller teletjänster, konsumenter eller andra teleorganisationer. Dessa skall ha rätt att klaga till den nationella regleringsmyndigheten eller ett annat fristående organ. Tvisterna skall därigenom lösas på ett enkelt, billigt, rättvist och öppet sätt.

Denna artikel innehåller också förfaranderegler om tvister som rör teleorganisationer i två eller flera medlemsstater. I sådana fall ges EG:s ONP-kommitté och ordföranden i den kommittén särskilda befogenheter i syfte att en överenskommelse mellan de tvistande parterna skall kunna nås.

### 3.3.4 ONP för paketkopplad datakommunikation

Enligt ramdirektivet för ONP skall det också utarbetas detaljerade anvisningar för paketkopplad datakommunikation. Det har därför framställts ett förslag till en rekommendation om harmoniserad villkor för tillhandahållande av en minimiuppsättning av paketkopplade datakommunikationstjänster på grundval av ONP-principerna. Förslaget är daterat den 7 juni 1991. Enligt uppgift skall rådet den 5 juni 1992 ha antaget rekommendationen.

### 3.3.5 ONP för ISDN

Det fastlagda arbetsprogrammet för ONP innehåller även att det skall utformas detaljanvisningar för tillhandahållande av ISDN (Integrated Services Digital Network). Ett förslag till rekommendation om harmoniserade villkor för ISDN-anslutning och om en minimiuppsättning av ISDN-funktioner med tillämpning av ONP-principer har utarbetats inom Kommissionen och enligt uppgift antagits av rådet den 5 juni 1992.

### 3.4 Rådets direktiv om inbördes närmande av medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning, inklusive det ömsesidiga erkännandet av utrustningens överensstämmelse (Terminaldirektivet)

#### 3.4.1 Inledning

Inom stora delar av Europa har teleterminalområdet under senare år genomgått betydande förändringar. Karakteristiskt för området är den allt mera liberaliserade marknaden och den snabba tekniska utvecklingen. Ett uttryck för denna utveckling utgörs av EG-kommissionens beslut år 1988 om ett direktiv om konkurrens på teleterminalmarknaden (88/301/ EEG), varigenom ensamrätten för försäljning, installation m.m. av teleterminalutrustning upphävdes.

I linje med strävandena att liberalisera utrustningsmarknaden och främja konkurrensen inom gemenskapen på detta område antog EG-rådet den 29 april 1991 (91/263/EEG) ett direktiv om inbördes närmande av medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning och om ömsesidigt godkännande av utrustningens överensstämmelse (i det följande benämnt "terminaldirektivet").

Som framgår av dess rubrik så omfattar terminaldirektivet "teleterminalutrustning". Med sådan utrustning avses exempelvis telefoner, telefaxapparater, modem, televäxlar, telefonsvarare, trådlösa telefoner och mobiltelefoner. Den huvudsakliga följden av direktivet är att medlemsstaterna åläggs att försäkra sig om att endast sådan utrustning, som uppfyller i direktivet upptagna krav, marknadsförs eller används. Dessutom åläggs de att inte hindra att sådan utrustning får marknadsföras eller användas.

Senast den 6 november 1992 skall medlemsstaterna ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet (art. 17).

#### 3.4.2 Direktivets innehåll

##### *Tillämpningsområde*

Direktivet gäller sådan teleterminalutrustning, som är avsedd att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät. Utrustning som kan anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät, men som inte är avsedd att användas på detta sätt, faller i princip utanför regleringen. Dock ställs i

direktivet upp vissa regler om märkning, förklaring av leverantören om avsedd användning m.m. av sådan utrustning.

Med begreppet "allmänt tillgängligt telenät" avses den allmänt tillgängliga infrastrukturen för telekommunikation, som medger överföring av signaler mellan definierade anslutningspunkter. Överföringen kan ske via tråd, mikrovåg, optiska medier eller andra elektromagnetiska medier.

Med att utrustningen är avsedd att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät menas att den antingen är avsedd att anslutas direkt till ett sådant näts anslutningspunkt eller att den kan samverka med ett sådant nät genom direkt eller indirekt anslutning till ett sådant näts anslutningspunkt för att sända, bearbeta eller ta emot information. Anslutningen kan ske med tråd, radio, optiska eller andra elektromagnetiska system.

### *Kravbestämmelser*

Terminaldirektivet (art. 4) anger de krav, s.k. "väsentliga krav", som teleterminalutrustning skall uppfylla. Kraven är endast allmänt beskrivna i direktivet. I överensstämmelse med Rådets resolution den 7 maj 1985 (85/C 136/01) om en ny metod vad gäller teknisk harmonisering och standarder förutsätts, att närmare bestämning av kraven skall ske genom att harmoniserade standarder utarbetas. Enligt direktivets preambel är en harmoniserad standard en teknisk specifikation (en europeisk standard eller ett harmoniseringsdokument) antagen av den europeiska standardiseringskommittén CEN (Comité Européen de Normalisation), den europeiska elektrotekniska standardiseringskommittén CENELEC (Comité Européen de Normalisation Électrotechnique) eller det europeiska institutet för telestandarder ETSI (European Telecommunication Standards Institute) på grundval av en begäran från Kommissionen.

De i direktivet (art. 4) angivna kraven är följande:

- a) användarsäkerhet,
- b) säkerhet för personal vid företag som driver allmänt tillgängligt telenät,
- c) krav på elektromagnetisk kompatibilitet, såvitt dessa krav är specifika för terminalutrustning,
- d) skydd mot skada på allmänt tillgängligt telenät,
- e) effektivt utnyttjande av radiofrekvensspektrumet, där så är tillämpligt,
- f) terminalutrustningen skall kunna fungera tillsammans med utrustning i allmänt tillgängligt telenät med avseende på uppkoppling, ändring, debitering, upprätthållande och nedkoppling av reella eller virtuella förbindelser (real or virtual connection),
- g) i berättigade fall skall terminalutrustningar kunna fungera tillsammans via det allmänt tillgängliga telenätet. Med berättigade fall

avses fall då terminalutrustningen stöder en reserverad tjänst enligt gemenskapsrätten eller en tjänst, om vilken rådet har beslutat att den skall vara tillgänglig i hela gemenskapen.

Vad gäller punkterna a) och b) skall dessa tillämpas endast om utrustningen inte omfattas av Rådets direktiv den 19 februari 1973 (73/23/EEG) om närmandet av medlemsstaternas lagar rörande elektrisk utrustning avsedd för användning inom vissa spänningsgränser, det s.k. lågspänningsdirektivet. I den mån utrustningen inte omfattas av lågspänningsdirektivet kan det därvid antas att de i punkterna a) och b) upptagna kraven kommer att utformas i överensstämmelse med lågspänningsdirektivet, dvs. tillämpningsområdet för lågspänningsdirektivet kommer i realiteten att utsträckas utanför de spänningsgränser som gäller för det direktivet, så att all terminalutrustning kommer att behöva uppfylla kraven enligt lågspänningsdirektivet såvitt gäller dessa punkter.

Med avseende på punkterna a) och b) finns till följd av lågspänningsdirektivet redan i nuläget ett antal harmoniserade standarder. Har en harmoniserad standard offentliggjorts i EG:s officiella tidning (Official Journal) och antagits som nationell standard skall enligt terminaldirektivet (art. 6.1) medlemsstaterna förutsätta att utrustning som stämmer överens med en sådan nationell standard också stämmer överens med kraven i punkterna a) och b).

Vad gäller de krav som tas upp i punkterna c) - g) finns ännu inte några harmoniserade standarder antagna. Terminaldirektivet (art. 6.2) ger anvisningar om hur dessa krav skall få ett bestämt innehåll. Detta skall ske i två steg. Det första steget innebär att Kommissionen skall bestämma vilka typer av terminalutrustning som det finns behov av gemensamma tekniska föreskrifter för samt överföra uppgiften att utforma dessa föreskrifter på det relevanta standardiseringsorganet. (Det bör härvid noteras att beträffande många terminaler, dvs. de som är anpassade för befintliga nationella system, kommer Kommissionen inte att finna behov av harmoniserade standarder. För sådan utrustning torde de nationella standarder som finns även fortsättningsvis vara de som skall tillämpas.)

Sedan de berörda standardiseringsorganen utarbetat harmoniserade standarder skall kommissionen som ett andra steg anta dessa (eller de delar av standarderna som upptar krav enligt punkterna c) - g) ovan) och därvid omvandla dem till bindande gemensamma tekniska föreskrifter, CTR:s (common technical regulations), som skall införas i Official Journal.

I sitt arbete skall Kommissionen bistås av en kommitté, ACTE (the Approvals Committee for Terminal Equipment). ACTE skall vara rådgivande gentemot Kommissionen och skall med jämna mellanrum samråda med representanter för teleorganisationerna, konsumenterna, tillverkarna, tjänstproducenterna och fackföreningarna.



### *Marknadsföring m.m.*

Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att säkerställa att terminalutrustning kan släppas ut på marknaden och tas i bruk endast om den uppfyller direktivets krav, när den är korrekt installerad och underhållen samt används i avsett syfte (art. 3). Om det visar sig att en terminalutrustning, trots att den är märkt enligt bestämmelserna i direktivet, inte uppfyller direktivets krav skall medlemsstaterna se till att utrustningen dras tillbaka från marknaden eller förhindra eller begränsa möjligheterna till att den kommer ut på marknaden (art. 8). För det fall att detta skulle inträffa finns bestämmelser i direktivet om procedurer inom gemenskapen för att lösa därvid uppkommande problem.

Som ett led i strävandena att åstadkomma fri rörlighet inom gemenskapen för sådan terminalutrustning som uppfyller direktivets krav förbjuds medlemsstaterna att hindra att utrustningen släpps ut på marknaden och används inom sina territorier (art. 5). Detta innebär således att teleterminaler, som uppfyller EG:s väsentliga krav enligt terminaldirektivet, efter vederbörlig provning, kontroll och märkning i ett land, kan säljas och användas i alla andra gemenskapsländer.

### *Granskning av överensstämmelse med kraven*

Terminaldirektivet bygger på att det skall finnas särskilda s.k. anmälda organ, som skall utfärda intyg samt genomföra produktkontroller och därtill hörande övervakningsuppgifter för att säkra att terminaler uppfyller kraven i direktivet såsom dessa krav har manifesterats i harmoniserade standarder och CTR:s. Organen skall utses av medlemsstaterna. De kan vara såväl myndigheter som privata företag. Direktivet innehåller bestämmelser om dessa organs kompetens och oberoende ställning. Bestämmelserna skall vara styrande vid prövningen av huruvida en myndighet eller ett företag skall kunna komma i fråga för att utses till de ifrågavarande uppgifterna.

Någon skyldighet för varje medlemsland att anmäla organ synes inte följa av bestämmelserna i direktivet. Det kan mycket väl tänkas att vissa länder anmäler flera organ, medan andra inte anmäler något. Det förutsätts att de anmälda organen skall kunna verka inom hela gemenskapen i inbördes konkurrens under kontroll från medlemsstaternas sida. I direktivet finns regler för hur det skall förfaras i det fall att någon medlemsstat anser att ett anmält organ inte uppfyller kraven för att verka som sådant. Det kan i så fall komma i fråga att den stat som anmält organet upphäver sin anmälan.

I Rådets beslut den 13 december 1990 (90/683/EEG) om moduler för bestämmande av överensstämmelse anges hur godkännande och kontroll av produktionen skall utföras. Systemet är uppbyggt i ett antal moduler. I detta direktiv anges att enskilda produkt direktiv kan

innehålla kompletterande bestämmelser i detta avseende, vilket terminaldirektivet gör. De moduler som är tillämpliga för terminaldirektivet är betecknade B, C, D och H. De beskrivs i bilagorna 1-4 till terminaldirektivet.

Terminaldirektivet ger tillverkaren eller importören möjlighet att välja mellan de olika modulerna för att styrka att produkten uppfyller kraven. Han kan välja att låta provnings- och kontrollverksamheten ombesörjas av andra företag eller att själv i betydande grad sköta kontrollverksamheten. I det senare fallet kommer hans kontrollverksamhet att provas och övervakas av ett anmält organ. Det står tillverkaren/importören fritt att vända sig till vilket anmält organ han vill inom det kompetensområde som gäller för ifrågavarande organ. Dock måste det vara ett anmält organ som har ansvar för hela förfarandet inom en modul.

De för terminaldirektivet gällande modulerna för fastställande av överensstämmelse med kraven är följande.

*1. EG-typprovning kombinerad med försäkran om typöverensstämmelse och stickprovskontroll (modul B och C, terminaldir. bil. 1 och 2)*

EG-typprovning innebär att ett anmält organ undersöker om ett representativt provexemplar av den ifrågavarande terminalen uppfyller de väsentliga kraven i direktivet. Undersökningen görs på grundval av omfattande teknisk dokumentation rörande konstruktion, tillverkning och handhavande av produkten och genom provning av denna. Då prototypen uppfyller föreskrifterna i direktivet, skall det anmälda organet utfärda ett EG-typintyg, som skall innehålla bl.a. slutsatserna av undersökningarna och nödvändiga data för identifiering av produkten.

Det åligger därefter tillverkaren/importören att vidta alla åtgärder som krävs för att tillverkningsprocessen skall leda till att de tillverkade produkterna stämmer överens med den godkända prototypen. Tillverkaren/importören skall skriftligen försäkra sådan överensstämmelse. Det åligger dessutom denne att anbringa ett EG-märke, ett märke som upptar det ansvariga anmälda organet samt ett märke som anger att utrustningen är avsedd för och lämpad för anslutning till det allmänt tillgängliga telenätet. Tillverkaren/importören måste också anlita ett anmält organ som skall utföra produktkontroller med slumpmässiga intervaller.

*2. EG-typprovning kombinerad med kvalitetssäkring i produktionen (modul B och D, terminaldir. bil. 1 och 3)*

Typprovningen sker på samma sätt som i föregående alternativ. Kvalitetssäkringen i produktionen innebär att tillverkningen skall ske med användning av ett godkänt kvalitetssystem för produktion, slutkontroll och provning. Ett anmält organ skall granska huruvida kvalitetssystemet som sådant uppfyller i direktivet angivna krav med avseende bl.a. på tillverknings-, kvalitetskontroll- och kvalitetssä-

ringsmetoder. Organet skall dessutom kontrollera att kvalitetssystemet fungerar som det är avsett.

Tillverkaren skall även här skriftligen försäkra att produkten stämmer överens med den prototyp som anges i EG-intyget. Det åligger också tillverkaren att anbringa de föreskrivna märkena på produkten.

### 3. EG-försäkran om överensstämmelse, full kvalitetssäkring (modul H, terminaldir. bil. 4)

Tillverkaren skall försäkra sig om och skriftligen förklara att produkten uppfyller de relevanta kraven i terminaldirektivet. Någon typprovning skall inte ske i detta alternativ. Däremot skall tillverkaren använda sig av ett kvalitetssystem för konstruktion, tillverkning och slutkontroll samt provning. Systemet är avsett att garantera att produkten uppfyller kraven i direktivet. Det skall granskas och godkännas av ett anmält organ. Ett sådant organ skall också utöva fortlöpande kontroller av att tillverkaren uppfyller sina åligganden med avseende på det tillämpade kvalitetssystemet.

Även i detta alternativ skall tillverkaren upprätta en skriftlig försäkran om överensstämmelse och anbringa de tre ovan nämnda märkena på varje produkt.

De anmälda organ som utfört EG-typprovning, produktkontroll resp. kontroll av kvalitetssystem eller beslutat om bedömningen avseende systemet med full kvalitetssäkring skall samtidigt utfärda ett administrativt godkännande för anslutning av den berörda terminalutrustningen till det allmänt tillgängliga telenätet.

## 3.5 Rådets direktiv, rekommendation och resolution om introduktionen av ett alleuropeiskt mobiltelefonisystem enligt GSM

EG-rådet har den 25 juni 1987 antagit dels en rekommendation (87/371/EEG) om det samordnade införandet av allmänt tillgängliga, alleuropeiska, cellulära, digitala, landbaserade, mobila kommunikationssystem inom gemenskapen, dels ett direktiv (87/372/EEG) beträffande vilka frekvensband som skall reserveras för det samordnade införandet av allmänt tillgänglig, alleuropeisk, cellulär, digital, landbaserad mobilkommunikation inom gemenskapen. Det har dessutom den 14 december 1990 utfärdat en resolution (90/C 329/09) om den sista etappen av det samordnade införandet av alleuropeisk, landbaserad, allmänt tillgänglig, digital, cellulär, mobil kommunikation inom gemenskapen.

### 3.5.1 Rekommendationen

Rekommendationen inleds med att det konstateras bl.a. att mobilradiotjänster är den enda möjligheten att nå användare, som befinner sig på rörlig fot och det effektivaste sättet för dessa användare att anslutas till allmänt tillgängliga telenät. I preambeln står vidare att de landbaserade, mobila kommunikationssystem, som för närvarande används inom gemenskapen, i stor utsträckning är inkompatibla och inte tillåter användare som befinner sig i fordon, på båtar, tåg eller till fots runt om inom EG att utnyttja fördelarna hos tjänster och marknader som omfattar hela Europa. Övergången till andra generationens cellulära, digitala, mobila kommunikationssystem kommer att ge en unik möjlighet att bygga upp mobil kommunikation som omfattar hela Europa.

Det noteras vidare att Europeiska post- och telesammanslutningen CEPT (Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications) har inrättat en speciell arbetsgrupp GSM (Groupe Spéciale Mobile) för planering av alla aspekter på systemet för infrastrukturen för cellulär mobilradio av andra generationen. Rådet framhåller att det är nödvändigt att snabbt utarbeta alla överenskomelser som krävs för att tillåta obegränsad tillgång till mobilkommunikation och rättighet för europeiska användare att fritt föra med sig terminaler inom hela gemenskapen.

Rådet rekommenderar att teleförvaltningarna genomför detaljerade rekommendationer beträffande samordnat införande av allmänt tillgänglig, alleuropeisk, cellulär, digital, landbaserad mobil kommunikation i gemenskapen. De allmänna krav som det framtida systemet därvid skall uppfylla är följande:

- Det skall vara lämpligt för användning på frekvensbanden 890-915 Mhz och 935-960 Mhz, som skall göras tillgängliga för detta system,
- det skall tillåta ett trafikflöde större eller lika stort som befintliga nät, med beaktande av de otillräckliga bandbreddsresurser som tilldelats dessa system,
- det skall förse användaren med en röstöverföringskvalitet, som är minst lika bra som i existerande system,
- det skall medge effektiv användning av handburna terminaler genom att uppmuntra till konkurrens mellan tillverkare, och
- det skall vara tillräckligt flexibelt för att möjliggöra införandet av nya tjänster förknippade med ISDN.

Beträffande kostnaderna för systemet så anges att dessa bör jämföras med kostnaderna för den fasta infrastruktur som teleförvaltningarna skall svara för med hänsyn tagen till både tätbebyggda och glesbebyggda områden, och med kostnaderna för den mobila utrustningen. Alla dessa kostnader bör ligga inom ekonomiskt rimliga gränser och

får i vart fall inte överstiga kostnaderna för de befintliga, offentliga mobiltelefonsystemen på 900 Mhz-bandet.

Rådet rekommenderar vidare att teleförvaltningarna fortsätter samarbetet inom europeiska post- och telesammanslutningen, CEPT. Teleförvaltningarna anmodas att inom ramen för CEPT överväga tariffprinciper innebärande att tjänsten bör debiteras i förhållande till den tid som radiokanalen används och att hänsyn tas till trenden mot mindre avståndsberoende i tarifferna.

Det anges att det ifrågasvarande mobilkommunikationssystemet bör införas senast år 1991. Större tätbefolkade områden bör vara täckta senast år 1993 medan huvudförbindelserna mellan dessa områden bör vara täckta år 1995.

### 3.5.2 Direktivet

Utgångspunkterna för direktivet utgörs av samma förhållanden som redovisats i föregående avsnitt beträffande Rådets rekommendation. Det framhålls att rekommendationen kommer att möjliggöra en snabb specificering av radioöverföringssystemet. Det görs därvid den bedömningen att det på grundval av nuvarande utvecklingstendenser inom tekniken och på marknaden förefaller realistiskt att räkna med att frekvensbanden 890-915 Mhz och 935-960 Mhz uteslutande kommer att användas i det alleuropeiska systemet inom loppet av 10 år, räknat från den 1 januari 1991.

I direktivet (art. 1) åläggs medlemsstaterna att se till att vissa angivna frekvensband reserveras för ifrågasvarande mobilkommunikationssystem. Detta får dock ske i två steg. I ett första steg skall medlemsstaterna se till att frekvensbanden 905-914 Mhz och 950-959 MHz eller jämförliga andra delar av det frekvensutrymme som är tänkt för systemet reserveras från den 1 januari 1991. Det andra steget följer av medlemsstaternas åliggande att se till att nödvändiga planer upprättas så att systemet skall kunna uppta hela frekvensbanden 890-915 MHz och 935-960 MHz så snart som möjligt i enlighet med efterfrågan.

Direktivet innehåller också ett regel (art. 3) om att en allmänt tillgänglig, alleuropeisk, cellulär, digital, landbaserad mobilkommunikationstjänst skall skapas i varje medlemsstat. Den skall uppfylla en gemensam specifikation, som innefattar funktionen att alla röstsignaler kodas binärt före radioöverföring. Vidare skall tjänsten innebära att användare som är anslutna till tjänsten i ett medlemsland skall kunna få tillgång till denna också i varje annat medlemsland.

### 3.5.3 Resolutionen

I resolutionen uppmärksammar Rådet att väsentliga framsteg har gjorts i fråga om införandet av det alleuropeiska, digitala, mobila, cellulära

GSM-systemet. Vissa frågor måste emellertid hanteras för att åstadkomma verkligt alleuropeiska mobila tjänster och till fullo utveckla möjligheterna hos GSM-systemet. Det konstateras att många av dessa frågor bearbetas i samband med arbetet inom CEPT och det europeiska standardiseringsorganet för telekommunikation ETSI (European Telecommunications Standards Institute).

Från EG:s sida krävs det åtgärder inom några områden. Dessa är enligt resolutionen framför allt följande

- Upprättandet av en interimsplan för ömsesidigt erkännande av godkännande av GSM-terminaler,
- införandet av ett ömsesidigt erkännande av licenser för användning av GSM-terminaler i alla medlemsstater,
- undersökning av möjligheterna till snabb utvidgning av den tekniska potentialen och successiv utveckling av användningen av högre frekvensband för nya personliga kommunikationsnätssystem, t.ex. DCS 1800, för att skapa nya massmarknader för mobil telekommunikation,
- i samband med de allmänna relationerna mellan gemenskapen och länderna i Central- och Östeuropa och deras utveckling främjande av användningen av GSM-systemet i de länder som avser att snabbt bygga upp sina mobilsystem inom ramen för rekonstruktionen av sina ekonomier,
- att uppmuntra upprättandet av lämpliga taxe- och avräkningsarrangemang beträffande framför allt överenskommelser mellan operatörer och som är nödvändiga för att stödja internationell drift och användning av mobila terminaler i enlighet med gemenskapsrätten, samt
- säkerställandet av behövliga åtgärder rörande dataskydd särskilt i samband med digital, mobil kommunikation.

### 3.6 Rådets direktiv och rekommendation om alleuropeisk personsökning

EG-rådet har den 9 oktober 1990 antagit dels en rekommendation (90/543/EEG) om det samordnade införandet av alleuropeisk, landbaserad, allmänt tillgänglig radiobaserad personsökning i gemenskapen, dels ett direktiv (90/544 EEG) om frekvensband som är avsedda för det samordnade införandet av sådan personsökning.

#### 3.6.1 Rekommendationen

I rekommendationen konstateras inledningsvis att radiobaserade personsökningstjänster är en särskilt effektiv kommunikationsmetod för att anropa eller sända meddelanden till personer på rörlig fot. Det europeiska standardiseringsorganet för telekommunikation, ETSI

(European Telecommunications Standards Institute), har gett den tekniska kommittén, PS (Paging Service), i uppdrag att specificera alla systempunkter på en mer avancerad kod för ett allmänt tillgängligt, radiobaserat personsökningssystem kallat Europeiska radiomeddelandesystemet, ERMES (European Radio Messaging System).

Rådet framhåller vidare, att en samordnad policy för införandet av en alleuropeisk, landbaserad, allmänt tillgänglig, radiobaserad personsökningstjänst kommer att göra det möjligt att upprätta en europeisk marknad för mobila terminaler (personsökningsmottagare), som genom storlek, tjänstefunktioner och pris kommer att kunna skapa de nödvändiga utvecklingsförhållandena för att göra det möjligt för företag att upprätthålla och förbättra sin ställning på världsmarknaden.

Det deklarerats vidare i inledningen, att det är nödvändigt att tillåta obegränsad tillgång till radiobaserade personsökningstjänster och fri rörlighet för personsökningsmottagare inom hela gemenskapen.

Rådet rekommenderar att teleförvaltningarna med vederbörlig respekt för gemenskapsrätten inför detaljerade rekommendationer enligt en särskild beskrivning rörande det samordnade införandet av angiven personsökningstjänst inom gemenskapen. I rekommendationen avses med "alleuropeisk, landbaserad, allmänt tillgänglig, radiobaserad personsökningstjänst" en allmänt tillgänglig, radiobaserad personsökningstjänst, som är baserad på en markbaserad infrastruktur som tillåter personer som önskar göra detta att sända eller ta emot anrop eller numeriska eller alfanumeriska meddelanden var som helst inom tjänstens täckningsområde inom gemenskapen. Det rekommenderas också att teleförvaltningarna fortsätter samarbetet inom den europeiska post- och telesammanslutningen CEPT och, under medverkan av tillverkare och användare, inom ETSI för slutförandet av specifikationerna och införandet av tjänsterna i ERMES.

Personsökningssystemet skall uppfylla bl.a. följande krav:

- vara lämpligt för drift över hela frekvensområdet 169,4 MHz till 169,8 MHz,
- tillåta lätt åtkomst via bl.a. det publika kopplade telenätet, videotext-terminaler och telex,
- tillåta samtidig drift av två eller flera oberoende system inom samma geografiska område och tillåta flera oberoende system i områden där flera statsgränser möts.

Specifikationerna för tjänster och funktioner bör uppdelas i två kategorier; grundtjänster och grundfunktioner samt tilläggstjänster och tilläggfunktioner. Grundtjänster och grundfunktioner är sådana som bör vara tillgängliga i varje nationellt system och därför i det alleuropeiska systemet i dess helhet. Tilläggstjänsterna är sådana tjänster som bör tillhandahållas i öppen konkurrens med beaktande av nationella villkor för införandet av sådana tjänster.

Principerna för debitering av den europeiska tjänsten bör, enligt rekommendationen, fastställas med fullt beaktande av konkurrens-

reglerna i fördraget om den europeiska tjänsten, av debitering mellan nationella operatörer för hanteringen av avsökningstrafik och av nätteknik.

Enligt rekommendationen skall det alleuropeiska, allmänt tillgängliga, radiobaserade personsökningssystemet vara infört senast den 31 december 1992. Efter hand skall den geografiska täckningen i varje stat ökas så att den i januari 1997 uppgår till minst 80% av befolkningen.

### 3.6.2 Direktivet

Rådet framhåller i preambeln till direktivet att radiobaserad personsökning är beroende av tilldelning och tillgänglighet hos lämpliga frekvenser för sändning och mottagning mellan stationära basstationer respektive mottagare för radiobaserad personsökning. Frekvenserna och systemen för de landbaserade, allmänt tillgängliga, radiobaserade personsökningstjänster som för närvarande används inom gemenskapen uppvisar stora variationer och tillåter inte alla användare på rörlig fot att dra nytta av tjänster och marknader som omfattar hela Europa.

Rådet framhåller vidare att införandet av det mera avancerade, radiobaserade personsökningssystemet ERMES, som specificerats av ETSI, kommer att ge en unik möjlighet att upprätta en verkligt alleuropeisk, radiobaserad personsökningstjänst. CEPT har angett det lediga frekvensbandet 169,4 MHz - 169,8 MHz som det lämpligaste för allmänt tillgänglig, radiobaserad personsökning, ett val som står i överensstämmelse med bestämmelserna i Internationella Teleunionens, ITU, radioreglemente.

Direktivet ålägger medlemsstaterna att ange fyra kanaler på det ovan angivna frekvensbandet som skall ha prioritet och skyddas senast den 31 december 1992. Helst skall det enligt direktivet vara kanalerna 169,6, 169,65, 169,7 resp. 169,75 MHz. Medlemsstaterna skall säkerställa att planeringen sker så snabbt som möjligt för att möjliggöra att personsökningstjänsten kan uppta hela bandet 169,4 MHz - 169,8 Mhz i takt med efterfrågan.

Medlemsstaterna har ålagts att senast den 18 oktober 1991 sätta i kraft de lagar och bestämmelser samt vidta de administrativa åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

## 3.7 Rådets direktiv och rekommendation om samordnat införande av digital europeisk sladdlös telekommunikation (DECT)

EG-rådet har den 3 juni 1991 antagit dels en rekommendation (91/288/EEG) om det samordnade införandet av digital europeisk sladdlös telekommunikation (digital European cordless telecommunica-



tions, DECT) inom gemenskapen, dels ett direktiv om vilka frekvensband som skall vara avsedda för sådan telekommunikation. Tidigare (den 14 december 1990) har rådet antagit en resolution i samma ämne.

### 3.7.1 Rekommendationen

I rekommendationen konstateras att utvecklingsmöjligheterna av att införa sladdlös telekommunikation inom gemenskapen har visat sig genom nyligen uppnådda överenskommelser om allmänna telepunkt (telepoint) tjänster. Det framhålls vidare att en europeisk standard (ETS) för digital sladdlös telekommunikation har utarbetats av ETSI (European Telecommunications Standards Institute), vilket kommer att öka möjligheterna att använda sladdlösa telekommunikationer.

Det påpekas också att antagandet av direktivet om harmoniseringen av medlemsländernas lagstiftning om terminalutrustning och det ömsesidiga godkännandet av sådan utrustnings överensstämmelse (terminaldirektivet) kommer att medge snabb etablering av gemensamma överensstämmelse-specifikationer för DECT.

Rådet rekommenderar att medlemsländerna åstadkommer förutsättningar för ett samordnat införande av DECT inom gemenskapen i enlighet med angivna tekniska specifikationer. Rådet rekommenderar vidare teleförvaltningarna att fortsätta samarbetet inom CEPT och/eller ETSI rörande DECT-tekniken.

### 3.7.2 Direktivet

I inledningen till direktivet konstaterar rådet att ETSI håller på att utveckla en standard (ETS) för DECT. Rådet framhåller vidare att införandet av DECT inom Europa kommer att ge en viktig möjlighet att införa verkligt europeisk digital sladdlös telefoni.

Rådet ålägger i direktivet medlemsländerna att, i enlighet med en rekommendation från CEPT, bestämma frekvensbandet 1880-1900 MHz för DECT från den 1 januari 1992. DECT-tillämpningar skall vara prioriterade framför andra tjänster i samma frekvensband.

## 3.8 Rådets beslut beträffande standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation

Rådets beslut beträffande standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation

Detta rådsbeslut (87/95/EEG), som ingår i EES-avtalet, har betydelse på telekommunikationsområdet såvitt avser standardiserings-

frågor. Beslutet innehåller riktlinjer för samverkan mellan Kommissionen och europeiska standardiseringsorgan samt nationella standardiseringsorgans deltagande i de europeiska gemensamma organen för standardisering, såsom CEN och CENELEC. Genom beslut i april 1989 (89/C 117/01) har ETSI förts in i ordningen.

### 3.9 Direktiv om upphandling

Regler för varuupphandling finns i direktivet 77/62/EEC (ändrat genom 80/767/EEC, 88/295/EEC och 90/380/EEC). I direktiv 71/305/EEC (ändrat genom 89/440/EEC) anges det som gäller för upphandling av entreprenad. För bl.a. telekommunikationsområdet gäller EG-rådets direktiv 90/531/EEC som antogs den 17 september 1990. Beträffande tjänsteupphandling föreligger ett förslag till direktiv.

I syfte att stärka kontrollen av upphandlingsförfarandena har EG antagit ett rättsmedelsdirektiv (89/665/EEC) som avser varor och entreprenad. Förslag finns dessutom om ett rättsmedelsdirektiv för bl.a. telekommunikationsområdet. Det förutses att rättsmedelsdirektivet kommer att omfatta tjänsteupphandling.

Det regelverk som för närvarande gäller och är föremål för ytterligare kompletteringar inom EG avser vad gäller upphandling att åstadkomma en öppen, konkurrensutsatt upphandlingsmarknad inom gemenskapen för alla viktiga sektorer inom upphandlingen. Det innebär att EG konstruerar ett regelverk för såväl varor, bygg- och anläggningsarbeten som tjänster. Dessutom finns upphandlingsdirektiv avseende de viktiga och stora områdena transporter, vattenförsörjning, energi och telekommunikationer, dvs. områden som traditionellt hittills legat i offentlig regi. Regelverket är uppbyggt med utgångspunkt i Romfördraget och följer dess regler.

#### 3.9.1 EG:s direktiv om upphandling på bl.a. telekommunikationsområdet

Ett antal områden har uteslutits i direktiven om upphandling av varor och entreprenad. De uteslutna sektorerna är vattenförsörjning, energi-, transport- och telekommunikationsområdena. Huvudanledningen till att dessa sektorer har uteslutits är att de enheter som tillhandahåller sådana tjänster i en del fall lyder under offentlig rätt och i en del fall är privaträttsliga.

I direktivets inledning konstateras att enheterna inom de fyra områdena inte upphandlar på samma sätt över hela gemenskapen, beroende på att deras marknader i själva verket är stängda, vilket i sin tur beror på att operatörerna arbetar med stöd av tillstånd, koncessioner m.m. Det andra skälet till att den eftersträvade öppna upphandlingen i konkurrens hittills inte uppnåtts anges vara, att de

nationella myndigheterna kan påverka enheternas sätt att arbeta, t.ex. genom kapitalägande eller styrelserepresentation. I preambeln anges dessutom att direktivet visserligen gäller inom de fyra sektorerna, men ändå inte är avsett att gälla på områden som redan i dag är utsatta för konkurrens eller där marknaden redan är öppen.

I artikel 1 anges vad som avses med "offentliga organ", nämligen staten, regionala eller lokala myndigheter och andra organ som lyder under offentlig rätt. För att ett organ skall anses lyda under offentlig rätt uppställs tre förutsättningar som samtliga skall vara uppfyllda. Dels skall organet - enheten - ha tillkommit i syfte att tillgodose det allmännas intressen och får inte ha kommersiell eller industriell karaktär, dels skall det vara en juridisk person, dels skall dess verksamhet till största delen vara finansierad av staten eller av regionala eller lokala myndigheter eller stå under tillsyn av sådana myndigheter eller ha en styrelse, där minst hälften av ledamöterna utses av staten eller regionala och lokala myndigheter.

Direktivet gäller även för offentliga företag ("public undertakings"). Ett offentligt företag anges vara ett företag, som offentliga myndigheter har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över, antingen på grund av ägande, ekonomiska intressen eller på grund av att nationell lagstiftning föreskriver ett sådant inflytande, jämte sådana enheter som avses i artikel 2 (se nedan). "Bestämmande inflytande" anses den ha som äger större delen av aktiekapitalet eller kontrollerar röstmajoriteten eller har rätt att utse fler än hälften av ledamöterna i styrelsen.

Ett varukontrakt omfattar köp, hyra, leasing eller hyrköp. Med varukontrakt avses också kontrakt som avser programvaror för tjänster inom telekommunikationsområdet under förutsättning att den upphandlande enheten tillhandahåller eller driver ett eller flera telekommunikationsnät eller tillhandahåller telekommunikationstjänster, förutsatt också att programvaran skall användas i denna verksamhet. Varukontrakten enligt denna definition får även avse monterings- och installationsarbeten.

Ett entreprenadkontrakt får avse utförandet av en entreprenad eller såväl projektering som utförandet av ett sådant arbete. Om projektering eller utförandet även förutsätter upphandling av varor och tjänster omfattas även en sådan upphandling av direktivets definition av entreprenad.

Kontrakt som omfattar även andra tjänster än de som nyss nämnts skall anses vara varukontrakt, om värdet av varorna (inkl. värdet av programvara för tjänster i förekommande fall) överstiger värdet av de tjänster som omfattas av kontraktet.

Begreppet allmänt telekommunikationsnät definieras som en allmän telekommunikationsstruktur. Det väsentliga kravet här är att det skall vara fråga om ett nät.

I artikel 2 anges att direktivet gäller för myndigheter och företag och även för enheter, som inte är sådana myndigheter eller företag, om deras verksamheter bygger på särskilda rättigheter eller tillstånd. Vidare anges att direktivet gäller för vissa verksamheter, nämligen bl.a. tillhandahållande eller drift av offentliga telekommunikationsnät eller telekommunikationstjänster. Dessutom anges här vad som erfordras för att man skall anses ha en ensamrätt m.m.

Som framgått ovan görs vissa undantag i direktivet. Det omfattar således exempelvis inte

- i fråga om andra enheter än myndigheter, upphandling som görs för annat ändamål än fullgörande av de aktiviteter som nämns i direktivet, dvs. vattenförsörjning, transporter m.m.,
- upphandling av produkter som skall vidare säljas eller uthyras till en tredje part, förutsatt att enheten inte har speciella eller exklusiva rättigheter att bedriva sådan verksamhet,
- upphandling av enheter vars verksamhetsområde är drivande eller tillhandahållande för allmänheten av telekommunikationsnätverk eller telekommunikationstjänster, i de fall då andra enheter är fria att tillhandahålla dessa tjänster i samma geografiska område och under samma förhållanden,
- upphandling som sekretessbelagts eller vars genomförande kräver "speciella säkerhetsåtgärder" samt när en stats grundläggande säkerhetsintressen berörs,
- upphandling som görs i enlighet med annat internationellt avtal, och-nationell lagstiftning, vars mål är att ge preferens för vissa anbudsgivare under förutsättning att dessa regler är i enlighet med Romfördraget.

Direktivet gäller upphandling över vissa tröskelvärden. För upphandling av arbeten gäller 5 miljoner ECU (ca 37,5 mkr). Vid varuupphandling gäller 600 000 ECU (ca 4,5 mkr) för telekommunikationssektorn. Vidare finns regler om uppdelning av större projekt i mindre delar.

Enligt direktivet (art. 13) skall tekniska specifikationer användas i kontraktsdokumentationen. Anbudsspecifikationen skall referera till s.k. europeiska specifikationer. Sådana behöver emellertid inte användas då tillämpningen av dem skulle hindra genomförandet av andra gemenskapsdirektiv på telekommunikationsområdet och under vissa andra särskilt angivna förutsättningar.

Härutöver behandlar direktivet val av upphandlingsform, publiceringsregler, tidsfrister, val av anbud och tredjelandsregler.

### 3.9.2 Promemorian (Ds 1992:4) Offentlig upphandling och EES - ett lagförslag

EG:s direktiv om varuupphandling, upphandling av entreprenad och upphandling inom de tidigare uteslutna sektorerna, dvs. vatten-,

energi-, transport- och telekommunikationsområdena har behandlats i promemorian (Ds 1992:4) Offentlig upphandling och EES - ett lagförslag. I denna läggs fram förslag om hur direktiven skall inlemmas i den svenska rättsordningen.

I promemorian behandlas de direktiv som beslutats inom EG fram t.o.m. den 31 juli 1991. Den arbetsgrupp som arbetat fram promemorian avser att senare lämna ett förslag till hur de kommande direktiven om tjänsteupphandling och rättsmedel som redogjorts för ovan skall införlivas i svensk rätt. Inriktningen är att förslagen skall kunna träda i kraft den 1 januari 1993.

Enligt det som sägs i promemorian skall all offentlig upphandling (statlig och kommunal) över vissa värden regleras av en lag om offentlig upphandling. Lagen skall kompletteras med tillämpningsföreskrifter. Vidare anges bl.a. följande.

EG:s direktiv innehåller regler som från svensk utgångspunkt ger möjlighet till en avvägning mellan de olika konstitutionella värden som de svenska reglerna skall ha. Direktiven innehåller en del bindande regler för hela upphandlingsmarknaden, dvs. såväl den statliga sidan som den kommunala. Av det skälet bör i lag regleras hur de statliga och kommunala enheterna skall förfara vid sin upphandling ovanför de s.k. tröskelvärden som har nämnts i tidigare avsnitt. I lagen bör anges grunddragen i de förfaranden som varje upphandlare skall hålla sig till. Dessa regler bör kompletteras med tillämpningsföreskrifter, där regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, anger ytterligare bestämmelser, nödvändiga för tillämpningen av lagen.

Arbetsgruppen lägger i promemorian inte fram något lagförslag om upphandling under tröskelvärdena och överprövningen av sådan upphandling, men avser att återkomma till dessa frågor i en senare promemoria. Inriktningen av det fortsatta arbetet är att lagen om offentlig upphandling skall omfatta all upphandling.

Utgångspunkten för vad som skall gälla under de s.k. tröskelvärdena bör, enligt arbetsgruppen, vara att den allmänna målsättningen om affärsmässig, konkurrensutsatt och icke-diskriminerande upphandling garanteras även under tröskelvärdena, samtidigt som en administrativ betungande detaljstyrning undviks genom att man inte i detalj författningsreglerar hela upphandlingsförfarandet.

Bland de anpassningsåtgärder som härutöver diskuteras i promemorian kan nämnas enhetsomfattningen, annonseringskravet samt frågor om överklagande och valet av judiciellt organ.

### 3.10 Något om övrigt arbete inom EG

Utöver de direktiv och rekommendationer m.m. som redovisats ovan finns ett antal andra överenskommelser som träffats inom ramen för samarbetet inom EG. Vidare övervägs för närvarande nya rättsakter

som rör olika delar av telekommunikationsområdet. I det följande nämns översiktligt vissa områden inom vilka antingen beslut i någon form har fattats eller översynsarbete pågår.

### *Harmonisering vid introduktion av nya tjänster*

Enligt en rådsrekommendation (84/549) bör medlemsstaterna se till att teleoperatörerna rådgör med varandra i syfte att åstadkomma en harmoniserad introduktion av teletjänster.

### *Konkurrensriktlinjer på teleområdet*

I dessa riktlinjer (Guidelines on the application of EEC competition rules in the telecommunications sector, 91/C 233/02) har en tolkning för telesektorns del gjorts av vissa av Romfördragets konkurrensregler. Riktlinjerna behandlar bl.a. begränsningar i operatörernas samarbete. Vidare ges en tolkning av artikel 86 i Romfördraget i fråga om dominerande marknadsställning och missbruk av en teleorganisation av sådan ställning.

### *Mobilkommunikation*

Detaljerade anvisningar beträffande ONP-villkor för mobila tjänster förbereds inom ramen för planerade studier (konsultuppdrag).

Angående frekvenstilldelning har en rådsresolution antagits i juni 1990 om europeiskt samarbete för frekvensallokering (OJ 90/C166M).

Ett förslag till rådsdirektiv föreligger beträffande reservering av frekvenser för digital korthållsradio.

### *Satellitkommunikation*

Förslag till direktiv, rekommendationer eller olika slags studier förbereds inom olika delar av området för satellitkommunikation, såsom:

- Ömsesidigt erkännande av godkännande av satellitterminaler (med undantag för de största markstationerna)
- Liberalisering av marknaden för satellitterminaler (med undantag för de största markstationerna)
- Harmonisering av teletjänster via satellitbaserade telenät
- Liberalisering av utnyttjande av markstationer
- Fri rörlighet över landgränser för satellitterminaler
- Reservering av frekvenser för VSAT-trafik (Very Small Aperture Terminals)
- Förbättrad tillgång till rymdsegment för fristående operatörer
- Separering av regulatörs- och operatörsfunktioner

- ONP-villkor för satellitkommunikation

*ONP för bredbandsnät*

En utvidgning av ONP-direktivet för hyrda förbindelser övervägs i stället för separata villkor för bredbandsnät.

*Ömsesidigt erkännande av licenser*

Utkast till förslag till rådsdirektiv föreligger om ömsesidigt erkännande av licenser. Det innebär bl.a. att en licens att erbjuda en viss teletjänst i en medlemsstat skall kunna föras över till andra medlemsstater. Utkastet innehåller även förslag i fråga om en europeisk klasslicens och harmonisering av licensvillkor.

*Sameuropeiska nät, TEN (Trans-European Networks) och ENS (European Nervous System)*

Förslag har bearbetats i olika former om en sameuropeisk infrastruktur (TEN) och telenät för bl.a. ett utökat samarbete mellan medlemsstaternas administrationer (ENS). En rådsresolution beträffande TEN har antagits i januari 1990. Dessutom föreligger ett förslag till rådsförordning m.m.

*Nödnummer*

Som nödnummer skall "112" införas i alla medlemsstater vid årsskiftet 1992/93, och i vissa fall från årsskiftet 1996/97. Befintliga nödnummer får behållas parallellt med "112".

*Internationell accesskod*

Enligt rådsbeslut den 11 maj 1992 skall alla medlemsstater använda "00" som utlandsprefix, vilket skall vara infört senast vid årsskiftet 1998/99.

*Nummerplaner*

Ett utkast till rådsresolution föreligger beträffande harmonisering av nummerplaner inom EG, inkl. förslag till portabilitet för abonnentnummer och gemensamt landsnummer för EG.

### *Moduler för konformitetsbedömning av terminaler*

Ett rådsbeslut har antagits i december 1990 (90/683) och innehåller allmänna regler och förfarandet för bedömning av konformitet på alla områden. En hänvisning till beslutet görs i terminaldirektivet.

## 3.11 Integritets- och dataskydd

### 3.11.1 Rådets direktiv om tillhandahållande av öppna nät, ONP

I ONP-direktivet (se avsnitt 3.3) talas om vissa väsentliga krav som kan motivera en begränsning av åtkomsten av ett allmänt tillgängligt telenät eller en allmänt tillgänglig teletjänst. För att anses som väsentligt krav skall fråga vara om skäl av allmänt intresse, såsom bl.a. nätens integritet och dataskydd. Villkoren för tillhandahållande av öppna telenät får inte utgöra hinder för tillgång till allmänt tillgängliga telenät eller allmänt tillgängliga teletjänster, bortsett från skäl som baseras på väsentliga krav, nämligen bl.a. skydd av data i tillämpliga fall. I bilaga 2 till direktivet med referensram för upprättande av förslag till villkor för tillhandahållande av öppna nät sägs att användningsvillkor kan inkludera åtgärder som berör skydd av persondata och kommunikationssekretess om så erfordras.

### 3.11.2 Kommissionens direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster

Uttrycket väsentliga krav innefattande dataskydd nämns även i EG:s direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster (se avsnitt 3.2). Enligt direktivet kan dataskydd innefatta skydd av persondata, sekretess för information som överförs eller lagras och skydd av privatlivet.

### 3.11.3 Förslaget till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter

EG-kommissionen antog i september 1990 ett förslag till direktiv (Proposal for a Council Directive, SYN 287) angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter. Bakgrunden till förslaget var att man inom EG-kommissionen ansett att en hög nivå för skydd mot integritetskränkning i samband med framför allt automatisk eller elektronisk behandling av personuppgifter är nödvändig för att säkerställa det önskade fria flödet av information mellan medlemsländerna. Detta förslag till direktiv har redovisats av Datalagsutredningen



- se SOU 1991:21 s. 21 ff och SOU 1991:62 s. 45 ff. Förslaget bereds för närvarande inom EG-organen.

### 3.11.4 Förslaget till direktiv om skydd för personuppgifter vid användning av bl.a. allmän digital telekommunikation

Ett annat förslag till direktiv, som också är under beredning inom EG, gäller skydd för personuppgifter vid användning av allmän digital telekommunikation, särskilt ISDN (Proposal for a Council Directive concerning the protection of personal data and privacy in the context of public digital telecommunications networks, in particular the integrated services digital network, ISDN, and public digital mobile networks, SYN 288).

Den övergripande målsättningen i förslaget är att garantera att medborgarna överallt i gemenskapen får samma grundläggande skydd i fråga om personuppgifter och kommunikationssekretess, och att detta skydd ingår som en integrerad del i det nya digitala tjänsteutbudet. Förslaget, som avser taltelefoni, tar sikte på att säkra ett visst minimiskydd för abonnenter utifrån två grundläggande principer. För det första gäller att risken för missbruk skall minimeras genom att den mängd data som behandlas och lagras skall begränsas till det absolut nödvändiga. För det andra skall abonnentens rätt att själv bestämma över informationen skyddas. Det gäller både i förhållande till den teleorganisation som tillhandahåller tjänsten och andra parter som vill få tillgång till data som förmedlas eller finns tillgänglig i samband med överföring i ett allmänt telenät.

Med personuppgifter avses i förslaget varje information rörande en identifierad eller identifierbar person.

Enligt artikel 5 i direktivförslaget är det tillåtet att samla och bevara upplysningar om en abonnent i den utsträckning som det är nödvändigt för att ingå, ändra eller häva ett avtal med teleorganisationen. Innehållet i den information som förmedlas får inte bevaras efter det att överföringen har skett, utom då detta krävs för att följa skyldigheter enligt lag i medlemsstaten i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

I artikel 7 sägs att sekretess skall gälla för alla personuppgifter i förbindelse med telenät och teletjänster. Uppgifterna får inte lämnas ut utan särskilt tillstånd i lag eller utan att abonnenten samtyckt till utlämnandet. Ett sådant samtycke gäller endast om det har lämnats efter särskild förfrågan från teleorganisationen.

Om det föreligger särskild risk för nätsäkerheten, såsom t.ex. beträffande mobiltelefoni, måste teleorganisationerna informera abonnenterna om detta och erbjuda krypterad förmedling av teledelanden.

Enligt artiklarna 12 och 13 skall den uppringande abonnenten ha möjlighet att förhindra att hans telefonnummer identifieras på en display hos den uppringda abonnenten. Den uppringda abonnenten skall kunna begära att identifieringsfunktionen beträffande inkommande samtal permanent blockeras.

Om identifieringsfunktionen blockerats får teleorganisationen, enligt artikel 13, bryta blockeringen under en begränsad tidsperiod. Det får ske om en abonnent begär att okynnessamtal skall spåras. Identifieringsuppgifterna hålls i så fall tillgängliga för myndighet. Det får vidare ske efter beslut av domstol i syfte att hindra eller beivra allvarlig brottslighet. På begäran kan blockeringen brytas permanent för sådana av medlemsstater erkända organisationer som sköter alarmeringssamtal och för brandkårer inom räddningstjänsten.

I artikel 14 sägs att samtal får vidarekopplas från den uppringda abonnenten till en tredje part endast om denna part har samtyckt till det. Vidare skall en tredje part kunna begränsa automatisk vidarekoppling till de samtal som identifierar den uppringande abonnentens telefonnummer. Dessutom skall den tredje parten informeras genom en särskild signal om att samtalet har vidarekopplats.

Om innehållet i ett samtal görs tillgängligt för en tredje part med hjälp av en teknisk anordning, t.ex. högtalare eller annan utrustning, eller spelas in på band för abonnentens eget bruk eller för bruk av tredje part, skall det, med vissa undantag, garanteras att berörda parter på lämpligt sätt informeras härom innan förmedling eller inspelning inleds och om hur länge detta pågår. I artikel 17 anges att abonnenter, som får opå kallade samtal avseende reklam eller erbjudanden om leverans av varor eller tjänster, skall kunna meddela de teleorganisationer som förmedlar samtalen att de inte vill ta emot sådana samtal. Teleorganisationerna måste vidta de åtgärder som behövs för att förhindra förmedling av sådana samtal till berörda abonnenter.



## 4 Övriga internationella överenskommelser

### 4.1 Internationella telekonventionen

Den internationella telekonventionen är den internationella överenskommelse på vilken verksamheten inom den internationella teleunionen, ITU, bygger. Konventionen omarbetas med jämna mellanrum och behandlas formellt sett efter varje omarbetning som en ny konvention, som är öppen för ratifikation. Den nu gällande konventionen, som antogs i Nairobi 1982, ratificerades av Sverige år 1985 (SÖ 1985:66). Konventionen har därefter omarbetats i Nice 1989. Det gjordes därvid en uppdelning i en konstitution och en konvention. Dessa ersätter Nairobi-konventionen när erforderligt antal stater har ratificerat slutakterna. Frågan om Sveriges ratifikation övervägs för närvarande i regeringskansliet.

Nairobikonventionens 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.

Det finns ett flertal organ inom unionen. Det främsta organet är fullmaktskonferensen, Plenipotentiary Conference, som skall samman-

kallas 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. Det är telegrafreglementet, telefonreglementet och radioreglementet. 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 kon-

ventionen och de administrativa reglementena och skall 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. Varje medlemsstat svarar dessutom för att de privaträttsliga operatörer som bedriver internationella telekommunikationer med huvudkontor i staten eller, efter auktorisation från staten, från dess territorium följer konventionen och reglementena (art. 44). Sådana rättssubjekt benämns Recognized Private Operating Agencies (RPOA).

Den internationella teleunionen genomgår för närvarande en organisationsförändring. Syftet med denna är bl.a. att uppnå snabbare standardisering och en ökad effektivitet vad gäller samordningen av frekvensutnyttjandet.

## 4.2 Den europeiska post- och telesammanslutningen (CEPT)

Vid sidan av folkrättsligt bindande avtal, såsom den internationella telekonventionen med bestämmelser som åtminstone vad gäller radioområdet är av bindande karaktär, har det internationella samarbetet till stor del avkastat överenskommelser av inte tvingande karaktär. Formellt sett utgör dessa överenskommelser endast ömsesidiga avsiktsförklaringar i något bestämt avseende. Arbetet inom ramen för de europeiska post- och teleförvaltningarnas samarbetsorgan, Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT), 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.

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 ett stort antal stater. Arbetet sker 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 alltmera har kommit att hänföras till antingen regulativa eller operativa sådana. Detta förhållande utgör också bakgrunden till överväganden om en annan struktur på det europeiska samarbetet, där den nuvarande formen för överordnat samarbete inom CEPT kommer 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.

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 det förekommit att deltagarna formellt har 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 telekommunikationsutrustningar utarbetas numera av bl.a. ETSI efter att tidigare ha tagits fram inom CEPT.

### 4.3 Europarådet

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data). Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985. Dess syfte är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter.

## 4.4 Satellitkonventionerna

De internationella satellitkonventionerna Intelsat, Inmarsat och Eutelsat har alla formen av mellanstatliga konventioner. De är uppbyggda på i stort sett samma sätt med huvudöverenskommelser och driftöverenskommelser. I det följande ges endast en kortfattad beskrivning av resp. konvention. Satellitkonventionerna behandlas i övrigt i betänkandet i avsnitt 7.4.2 såvitt avser signatärsrollen enligt konventionerna och i avsnitt 22.4 i fråga om behovet av lagstiftning med anledning av innehållet i konventionerna.

### 4.4.1 Intelsat

Intelsat har inrättats genom överenskommelser uppdelade på en huvudöverenskommelse, avsedd att ingås mellan stater, och en driftöverenskommelse, avsedd att ingås mellan staterna eller av dem utsedda telekommunikationsorgan (prop. 1971:149, TU26, rskr. 305). Genom överenskommelserna har upprättats en internationell satellitorganisation, Intelsat, vilken som organisation är en juridisk person med följande organisatoriska struktur

- 1) församlingen, där huvudöverenskommelsens alla parter är företrädare,
- 2) signatärmötet, där driftöverenskommelsens alla signatärer är företrädare,
- 3) styrelsen och
- 4) det verkställande organet.

Huvudsyftet med Intelsat är enligt artikel II a i konventionen att på permanent grundval fortsätta projekteringen, utvecklingen, konstruktionen, upprättandet, driften och underhållet av rymdsektorn för det världsomfattande kommersiella telesatellitssystemet. Den främsta uppgiften är att på kommersiell grundval upplåta rymdsektorskapacitet för allmänna internationella telekommunikationer mellan alla delar av världen.

### 4.4.2 Inmarsat

Även Inmarsat (prop. 1978/79:166, TU24, rskr. 375) är en juridisk person och reglerad genom en huvudöverenskommelse, med regeringar som parter, och en driftöverenskommelse, med regeringar eller av dem utsedda organ som parter eller s.k. signatärer.

Inmarsat har till syfte att tillhandahålla en rymdsektor, dvs. en del av ett satellitssystem, bestående av själva satelliterna och tillhörande anläggningar på jorden för styrning och kontroll, för att förbättra de



maritima telekommunikationerna och därigenom bidra till bl.a. förbättrad sjösäkerhet. Satellitsystemet i övrigt består av bl.a. sändar- och mottagarstationer på land, vilka signatörerna eller andra bemyndigade nationella organ har att svara för. Verksamheten har sedan inrättandet utvidgats till att omfatta landmobil trafik och kan snart komma att gälla även aeronautisk trafik.

Organisationen förvaltas av en församling, en styrelse och en direktion under ledning av en generaldirektör. I församlingen är alla huvudöverenskommelsens parter företrädare. Den har i huvudsak endast rådgivande funktioner. Styrelsen består av företrädare för signatörerna.

#### 4.4.3 Eutelsat

Eutelsat är liksom Intelsat och Inmarsat en juridisk person (prop. 1982/83:173, TU24, rskr. 364). Överenskommelserna om Eutelsat består av dels en huvudöverenskommelse, med regeringar som parter, dels en driftöverenskommelse med regeringar eller av dem utsedda organ som parter (s.k. signatörer). Organisationens huvudsyfte är att tillhandahålla en rymdsektor för internationella allmänna telekommunikationer i Europa. På samma sätt som för den internationella trafiken skall rymdsektorn vara tillgänglig för parternas nationella allmänna telekommunikationer mellan delar av ett land som antingen skiljs åt av annat lands territorium eller av öppna havet.

Eutelsat förvaltas av en församling, en styrelse och ett verkställande organ som leds av en generaldirektör. Församlingen består av alla konventionens parter. Den är organisationens högsta beslutande organ och fastställer de allmänna och långsiktiga riktlinjerna för verksamheten. - Styrelsen består av företrädare för samtliga signatörer till driftöverenskommelsen. Den skall framför allt svara för projektering, utveckling, konstruktion, upprättande, anskaffning, drift och underhåll av organisationens rymdsektor.

## II MYNDIGHETSUTÖVNING OCH VISSA ANDRA UPPGIFTER PÅ TELEKOMMUNIKATIONS- OMRÅDET

### 5 Bakgrund

I direktiven för mitt utredningsuppdrag sägs att det förslag som läggs fram bör innebära att återstående delar av Televerkets myndighetsutövning, frånsatt den på radioområdet, skiljs från verket. I detta sammanhang skall övervägas var de olika myndighetsfunktionerna inom telesektorn skall förläggas. Enligt direktiven bör härvid beaktas att det kan finnas risk för att helhetssynen på telemarknaden försvinner om myndighetsfunktionerna fördelas på för många organ.

Under utredningsarbetets gång har Frekvensrättsutredningen (K 1990:02, dir. 1990:4) lagt fram förslag om att Televerket skall skiljas från sin myndighetsutövning på radioområdet. Förslagets innebörd är att Statens telenämnds (STN) och Televerkets frekvensförvaltnings verksamheter i allt väsentligt skall föras samman i en ny organisation.

STN startade sin verksamhet den 1 juli 1989. Nämnden fick till uppgift att meddela föreskrifter och registrera utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet. I föreskriftsverksamheten har nämnden haft att beakta nationell och internationell standard. STN har vidare haft till uppgift att särskilt följa den tekniska utvecklingen, det nationella och internationella standardiseringsarbetet samt konkurrensituationen inom sitt verksamhetsområde. Verksamheten har avgiftsfinansierats. Standardiseringsverksamheten vid STN har skett dels inom ramen för ITS (Informationsteknologiska Standardiseringen), dels inom TRAC (Technical Recommendations Applications Committee). Nämndens föreskrivande verksamhet har haft ett nära samband med standardiseringsarbetet. Genom föreskrifter har vissa standarder fastställts som tekniska krav för att utrustningar skall få registreras och därmed anslutas till det allmänna telenätet. Härutöver har STN bedrivit informationsverksamhet dels om registrerade produkter, dels om hur registreringen går till.

Inom Televerkets frekvensförvaltning har handlagts en rad olika frågor som har sin grund i Televerkets uppgift att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Det är

frågor om frekvensplanering och frekvensfördelning, tekniska föreskrifter för radioutrustning, tillstånd för innehav och användning av radiosändare samt radiokontroll och avstörning. Frekvensförvaltningen har deltagit i det internationella samarbetet inom sitt verksamhetsområde.

I enlighet med Frekvensrättsutredningens förslag har beslut tagits om att sammanföra STN:s nuvarande verksamhet med Televerkets frekvensförvaltning i en ny myndighet på telekommunikationsområdet fr.o.m. den 1 juli 1992 (prop. 1991/92:100 bilaga 7). Regeringen har i detta sammanhang framhållit behovet av att kunna samråda i telepolitiska frågor med en myndighet som står fri från Televerket, och föreslagit att den nya myndigheten ges mandat att handlägga sådana frågor. En kommitté (K 1992:01), som tillsattes av regeringen i december 1991, har samtidigt haft till uppgift att utarbeta förslag till en ny myndighetsorganisation på telekommunikationsområdet.

I direktiven för organisationskommittén (dir. 1991:114) har framhållits att samtliga myndighetsfunktioner inom telekommunikationsområdet i görligaste mån bör samordnas inom en organisation. Enligt direktiven bör organisationen byggas upp så att nytillkommande myndighetsfunktioner kan inordnas och utföras på ett rationellt sätt. Ett behov sägs föreligga av ett intensifierat deltagande i ett antal europeiska samarbetsorganisationer och kommittéer. Det gäller både beträffande utformning och tillämpning av regler för teletjänster samt standarder m.m. för teleterminaler, radioutrustningar och användning av radiofrekvenser.

Organisationskommittén har avgett en rapport. I rapporten redovisas överväganden om och förslag till organisation och instruktion samt finansiering av den nya myndigheten - Telestyrelsen.

Från och med halvårsskiftet i år finns således en ny myndighetsorganisation på telekommunikationsområdet - Telestyrelsen. Inom denna organisation handhas den myndighetsutövning som fram till nämnda tidpunkt sköts av Televerkets frekvensförvaltning. En del av Televerkets reglerande uppgifter har härigenom skilts från verket. Så har för övrigt skett redan tidigare genom att föreskrivande och registrerande uppgifter under senare år förts över till STN. Nu nämnda uppgifter skall alltså utövas av den nya telemyndigheten - Telestyrelsen.

Inom det europeiska samarbetet har genom EG-kommissionens direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster överenskommit att skilja teleorganisationernas operatörs- resp. regulatörsfunktioner åt (se avsnitt 3.2). I enlighet härmed har regeringen i årets budgetproposition uttalat att Televerkets huvudsakliga uppgift är att vara teleoperatör (prop. 1991/92:100 bilaga 7 s. 149). Den allt mer ökande konkurrensen på den svenska telemarknaden förutsätter att verkets myndighetsfunktioner separeras från operatörsrollen. Redan risken för en sammanblandning av sådana funktioner kan anses inverka menligt på förutsättningarna för en likvärdig konkurrens. Den förändring av

Televerkets associationsform som förutskickas i nämnda proposition gör en sådan förändring än mer naturlig. Detta gäller inte minst vid överväganden om en eventuell framtida privatisering av Televerket. I ett sådant perspektiv finns skäl att de för funktionen av telesystemet väsentliga uppgifterna finns samlade inom en fristående myndighet.

Staten har ett övergripande ansvar för att grundläggande telekommunikationer upprätthålls i Sverige. Riksdagen har nyligen slagit fast att staten skall garantera tillgången till en väl fungerande normal telekommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag och hushåll (prop. 1990/91:87, TU28, rskr. 369). Det statliga ansvaret skall dessutom riktas in på att möjliggöra och underlätta en snabb teknisk utveckling av teletjänster. Telenätet skall byggas ut och utföras så att rätt kvalitet och service kan erbjudas samtliga kunder till konkurrenskraftiga priser. De telepolitiska målen, såsom de har beslutats av riksdagen, och den begränsade författningsreglering som finns på teleområdet anger ramarna för statens ansvar.

Som statens instrument för att åstadkomma bra telekommunikationer har Televerket sedan lång tid tillbaka haft ett övergripande ansvar för telekommunikationerna i landet (se bl.a. prop. 1984/85:158 s. 5). Utöver det allmänna funktionsansvar som följer av de telepolitiska målen har verket tillagts vissa särskilda uppgifter. Det gäller exempelvis ansvaret för standardisering samt för forskning och utveckling på telekommunikationsområdet. Ansvaret för telesystemets funktion har under senare år till viss del utövats av STN.

En genomgång av den verksamhet som Televerket bedriver visar att numera endast ett fåtal uppgifter är sådana att de kan anses innefatta myndighetsutövning. Gränsande till det området finns i dag hos Televerket myndighetsfunktioner som hänger samman med verkets skötsel av telekommunikationsverksamheten. Vissa av dessa uppgifter hör naturligt hemma inom ramen för en myndighetsfunktion. Andra däremot är sådana att det finns valmöjlighet beträffande förläggningen.

Televerkets verksamhet inom teleområdet domineras av nättjänster och produkter. Bland nättjänsterna märks i första hand den vanliga telefonitjänsten. Dessutom erbjuds kunderna bl.a. diverse s.k. personliga nättjänster. Nättjänsterna omfattar även data- och textkommunikation. Bland textkommunikationstjänsterna kan nämnas telefax, telex och telegram. För offentlig telekommunikation tillhandahåller Televerket telefonautomater. Produktområdet omfattar ett stort antal olika produkter som är anpassade till de tjänster som tillhandahålls. Televerket säljer också tjänster avseende service och utbildning inom området för nättjänster och produkter.

Radioverksamheten omfattar bl.a. mobila teletjänster och fram till den 1 juli 1992 även rundradio och frekvensförvaltning. Rundradioverksamheten sköts sedan halvårsskiftet av Svensk Rundradio AB, ett helägt statligt bolag.

Televerkets myndighetsutövning och därmed sammanhängande uppgifter har fyllt en naturlig funktion i verkets uppgift att förvalta

statliga teleanläggningar och att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Uppgifterna har emellertid inte haft sin grund i något formellt monopol för Televerket att anlägga eller driva telenät. Verket har dock tidigare haft ett anslutningsmonopol för telefonapparater, modem och abonnentväxlar. Detta monopol avskaffades successivt under 1980-talet. Det har skett dels genom Televerkets egna beslut, dels genom beslut av regeringen och riksdagen. Ensamrätten på låghastighetsmodem avvecklades år 1983 och från år 1984 tillåts anslutning av privata terminaler till telexnätet. Monopolet på telefonapparater hävdades år 1985 medan ensamrätten på höghastighetsmodem avvecklades år 1988. Samma år avskaffades monopolet på telefonapparater med växelfunktioner. Ensamrätten på kontorsväxlar avvecklades successivt under åren 1988 - 1989, vilket innebar att även ensamrätten på fastighetsnät upphävdes. Slutligen upphävdes Televerkets monopol på anslutning av telefonautomater till det allmänna telenätet den 1 januari 1989.

I denna del av betänkandet redogörs inledningsvis kortfattat för innebörden av begreppet myndighetsutövning. Därefter redovisas den myndighetsutövning och de andra uppgifter hos Televerket som bör skiljas från verket. De ändringar i olika författningar som förslagen motiverar berörs endast delvis.

## 6 Begreppet myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning förekommer i olika författningar. Bland dessa kan nämnas regeringsformen, brottsbalken, förvaltningslagen (1986:223), skadeståndslagen (1972:207) och lagen (1976:600) om offentlig anställning.

I förvaltningslagen ställs särskilda krav på handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning. Den enskildes rättssäkerhet skall i dessa fall garanteras genom bl.a. rätt till muntlig handläggning (14 §), rätt att få ta del av uppgifter (16 §) och krav på motivering av beslut (20 §). I den äldre förvaltningslagen (1971:290) angavs (3 §) att vissa bestämmelser i lagen gällde endast om det var fråga om "utövning av befogenhet att för enskild bestämman om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande".

Innebörden i begreppet myndighetsutövning behandlades i förarbetena till 1971 års förvaltningslag. Där uttalades beträffande rättssäkerheten i förvaltningsförfarandet att det är naturligt att intresset i första hand inriktas på sådana ärenden där myndighets beslut direkt träffar den enskilde på ett ingripande eller i övrigt betydelsefullt sätt. Som exempel härpå nämndes ärenden om administrativa frihetsberövanden, beskattningsärenden och ärenden om förmåner från den allmänna försäkringen (prop. 1971:30 s. 279).

Vidare uttalades bl.a. följande (prop. s. 331).

Gemensamt för all myndighetsutövning är, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva viss verksamhet, befrielse från viss i författning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut, varigenom han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste han rätta sig efter beslutet, eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till samhällsorganen och att dessas

tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området blir av avgörande betydelse för honom.

Det framhölls samtidigt att förvaltningen i ett modernt samhälle inte bara omspannar den typ av verksamhet, som betecknades offentlig myndighetsutövning, utan också en rad andra verksamheter. Här avsågs sådan verksamhet där en myndighets beslut inte innebär ett direkt ingripande i enskilds förhållanden utan i stället går ut på produktion och service av olika slag. Det angavs att relationerna mellan det allmänna och den enskilde i sådana verksamhetsgrenar i många fall bestäms på samma sätt som mellan enskilda rättssubjekt, dvs. av privaträttsliga regler (prop. s. 279).

Regler som vid myndighetsutövning fyller centrala rättsskyddsfunktioner ansågs i många fall kunna motverka förvaltningsorganens möjligheter att på ett ändamålsenligt sätt lösa sina uppgifter, t.ex. i ärenden av kommersiell natur. Det noterades att den enskilde i dessa ärenden, till skillnad från dem där det är fråga om myndighetsutövning, har möjlighet att i förhandlingar med myndigheter bevaka sina intressen, och han behöver inte gå med på myndighetens förslag om han inte vill. Vidare angavs att det i de kommersiella förbindelserna som ett yttersta skydd för den enskildes rättssäkerhet dessutom finns de möjligheter till rättelse som det civilrättsliga regelsystemet och processen vid allmän domstol erbjuder (prop. s. 285).

I motiven till 1971 års förvaltningslag påpekades också att det förhållandet att en myndighet tillagts bestämmanderätt i ett visst avseende i en författning inte alltid är liktydigt med att det då är fråga om myndighetsutövning. Som exempel nämndes att Televerket i 7 § 3 mom. telefonreglementet (1963:18) fått befogenhet att beträffande telefonabonnemang fastställa tilläggsavgifter för telefonväxlar m.m. Här rör det sig om åtgärder som är att se som led i en affärsverksamhet och inte om myndighetsutövning i förhållande till enskild (prop. s. 334).

I regeringsformen (RF) används termen myndighetsutövning för att avgränsa de fall i vilka det krävs lagstöd för att lämna över förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata rättssubjekt (11 kap 6 § RF). Begreppet förekommer också i 11 kap. 7 § RF där förvaltningsmyndigheternas självständighet markeras. Enligt departementschefens uttalanden i prop. 1973:90 s. 397, och därefter i prop. 1975/76:209 s. 165 då 11 kap. 6 § RF fick sin nuvarande lydelse, betyder myndighetsutövning här detsamma som i 1971 års förvaltningslag.

I förarbetena till skadeståndslagen (prop. 1972:5 s. 498 ff) angavs vissa allmänna utgångspunkter för gränsdragningen mellan vad som är och vad som inte är myndighetsutövning. Enligt denna beskrivning karaktäriseras myndighetsutövning av att den enskilde intar en beroendeställning. Den aktuella åtgärden kan för honom medföra förpliktelser som grundar sig på regler av offentligrättslig karaktär och innefattar en möjlighet för det allmänna att använda någon form av

tvångsmedel. Beslutet eller åtgärden kan även innebära en förmån, men också i ett sådant fall finns ett beroende som har sin grund i den monopolställning som det allmänna intar. Förmånen eller rättigheten utgår således som en följd av ett beslut som sker med tillämpning av offentligrättsliga grunder. Karakteristiskt för de förvaltningsakter som innefattar myndighetsutövning angavs vara att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur (s. 311).

Begreppet myndighetsutövning täcker även ärenden att meddela föreskrifter till allmän efterrättelse, dvs. normbeslut (prop. 1971:30 s. 335). Maktutövningen hos myndigheten sker härvid genom att myndigheten har till uppgift att utfärda föreskrifter inom sitt sakområde. Sådana föreskrifter avser att med en högre detaljeringsgrad än de grundläggande föreskrifter som beslutas av riksdagen eller regeringen fastställa vad som skall gälla för myndighetsutövningen på området. Föreskrifterna rör inte ett enskilt fall utan är generella. Även om föreskrifterna således inte pekar ut någon enskild adressat har de stor betydelse för enskilda genom att de utgör den offentliga maktens bindande direktiv inom det aktuella området.



## 7 Televerkets myndighetsutövning m.m.

Funktionsansvaret för telesystemet bör utövas av den nya telemyndigheten - Telestyrelsen. Häri innefattas ansvar för standardisering, tillgänglighet till samhällets alarmeringstjänst och totalförvarsaspekter.

Televerket bör skiljas från det övergripande ansvaret för nummerplaneringen. Telestyrelsen bör ta över detta ansvar och ha befogenhet att ingripa i frågor om fördelning av delar av planen till teleoperatörer.

Telestyrelsen bör ta över Televerkets totalförvarsuppgifter enligt olika författningar. Detsamma gäller vissa bemyndiganden för Televerket att meddela föreskrifter.

Televerkets sektoransvar för forskning och utveckling bör tas över av och delas upp mellan Transportforskningsberedningen (TFB) och Närings- och teknikutvecklingsverket (NU-TEK).

Televerkets uppdrag att företräda Sverige i det internationella samarbetet på telekommunikationsområdet och att ingå internationella överenskommelser bör föras över till Telestyrelsen.

### 7.1 Den nya telemyndigheten - Telestyrelsen - bör ha funktionsansvaret för telesystemet

#### 7.1.1 Det nuvarande funktionsansvaret

Funktionsansvaret för telesystemet i Sverige kom under 1950-talet att bli naturligt förbundet med statens roll som ägare av produktionssystemet för teletjänster med telefoner och andra apparater, ledningar och växlar. Sedan dess har statens roll som ägare delvis ändrats. Ansvaret har som en följd härav kommit att riktas in på det allmänna telenätets

funktion, dvs. det nät som Televerket sköter för statens räkning. Än så länge utgör det allmänna telenätet stommen i det svenska telesystemet.

Innehållet i det statliga funktionsansvaret har inte formulerats uttryckligt av riksdag eller regering utan får härledas ur de telepolitiska beslut som fattats av statsmakterna. I olika sammanhang har uttalats att grunden för ett fungerande allmänt telekommunikationssystem är ett sammanhållet telenät som skall täcka hela landet (prop. 1984/85:158 s. 6, 1987/88:118 s. 16 f). Häri innefattas att systemet skall kunna användas av alla. I sistnämnda hänseende ingår i funktionsansvaret att beakta handikappades tillgång till teletjänster samt telenätets tillgänglighet för beredskapsåtgärder och samhällets alarmeringstjänst. Även frågor om standardisering samt forskning och utveckling inom telekommunikationsområdet har betydelse för telesystemets funktion. Jag återkommer i det följande till de olika ansvarsområdena.

Funktionen av det svenska telesystemet, och då närmast det allmänna telenätet, skyddas i viss utsträckning av författningsbestämmelser.

I 2 § teleförordningen (1985:765), i dess lydelse den 1 juli 1992, anges att utrustningar för telemeddelanden, som ansluts till det allmänna telenätet eller till ett mobiltelenät som är anslutet till detta, inte får skada det allmänna telenätet eller hindra eller störa dess drift och brukande. Endast utrustning som uppfyller dessa krav och som registrerats hos Telestyrelsen får anslutas till det allmänna telenätet. Telestyrelsen har bl.a. till uppgift att meddela föreskrifter enligt 2 § teleförordningen.

Även Televerkets avtal om teleabonnemang innehåller villkor som syftar till att skydda det allmänna telenätet och dess funktion. Villkoren har i dag formen av författningsbestämmelser (Televerkets författningssamling, TVTFS, 1989:6). I enlighet med det förslag som lagts fram av Tele- och postkundsutredningen bör dessa föreskrifter ersättas av privaträttsliga abonnemangsvillkor.

Som nämnts ovan har Televerket som ett instrument för statsmakterna ett övergripande ansvar för att utveckla och vidmakthålla en samhällsekoniskt riktig teleinfrastruktur. I det ansvar som lagts på Televerket ingår krav på bl.a. full samtrafik mellan alla som är anslutna till en teletjänst, hög tillgänglighet och teknisk kvalitet samt möjlighet till full internationell samtrafik.

Televerkets roll som funktionsansvarig myndighet på telekommunikationsområdet har utformats genom i första hand olika riksdags- och regeringsbeslut. Viss författningsreglering kan dock sägas något ange det åtagande som Televerket har att utföra.

Verkets huvuduppgifter har lagts fast i 1 § förordningen (1988:348) med instruktion för televerket. Häri sägs att verket har till uppgift att driva telerörelse och därmed sammanhängande verksamhet samt att förvalta statliga teleanläggningar. Från och med den 1 juli i år är det inte längre en av Televerket huvuduppgifter att som statlig myndighet

svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt.

Enligt 10 § instruktionen skall Televerkets styrelse särskilt svara för att de krav beaktas som staten ställer på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret och regionalpolitiken. Inom totalförsvarets civila del är Televerket funktionsansvarig myndighet för telekommunikationer. Detta följer av förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

Såvitt avser området för radiokommunikation har Televerket fram till halvårsskiftet i år genom verkets frekvensförvaltning haft till uppgift att meddela tillstånd beträffande innehav och användning av radiosändare samt att tilldela frekvenser för radiosändning. Inom detta område har särskild författningsreglering gett Televerket befogenheter i olika hänseenden. Genom ändringar i berörda författningar har Telestyrelsen numera tagit över dessa uppgifter.

Som nämnts ovan tog STN vid verksamhetsstarten den 1 juli 1989 över Televerkets funktionsansvar för det svenska telesystemet till viss del.

I de uppgifter som numera utövas av Telestyrelsen ingår att meddela föreskrifter och registrera utrustning enligt 2 § teleförordningen. Teleförordningen kan sägas ge en ram för myndighetens föreskrifts- och registreringsverksamhet. Enligt den nyligen beslutade instruktionen för myndigheten ingår som särskilda uppgifter i verksamheten att främja en sund konkurrens inom teleområdet och följa den tekniska utvecklingen m.m. (Se bilaga 4).

Genom att endast utrustning som registrerats hos Telestyrelsen får anslutas, direkt eller indirekt, till det allmänna telenätet utövar myndigheten i denna del ett ansvar för att nätet inte skadas eller dess drift och brukande hindras eller störs.

### 7.1.2 Telestyrelsens övergripande funktionsansvar

Ansvar för ett fungerande svenskt telesystem har som nämnts tidigare redan till viss del skilts från Televerket och ligger nu hos Telestyrelsen. Senast i samband med en bolagisering av Televerket är det naturligt att Telestyrelsens roll som funktionsansvarig myndighet utvidgas och görs tydligare. Denna myndighet bör vara statsmakternas organ för det övergripande ansvaret för telesystemet i Sverige.

De nuvarande befogenheterna för myndigheten avseende registrering av utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet får härvid ändras. Förutom att telenätet förväntas komma att föras över till ett privaträttsligt subjekt följer nya uppgifter för Telestyrelsen av implementeringen av EG:s terminaldirektiv (se avsnitt 3.4). Myndighetens föreskriftsmakt kommer därför att behöva ges ett annat innehåll än vad som gäller i dag. Ett sådant behov finns för övrigt redan på grund av att antalet nät som ägs av privata rättssubjekt ökar i antal och kan förväntas spela en alltmer betydelsefull roll för ett fungerande

svenskt telesystem. Funktionen av det som i dag betecknas som det allmänna telenätet kommer emellertid att vara central under överskådlig tid, eller med andra ord det allmänna telenätets betydelse för ett fungerande rikstäckande telesystem kommer att vara stor. Telesystemet skall ge var och en tillgång till telefonitjänsten, dvs. den s.k. grundläggande telekommunikationstjänsten. Men det skall också skapa förutsättningar för hög tillgänglighet m.m. i fråga om andra tjänster. Föreskrifterna skall ha sin grund i nu nämnda mål. Inom ramen för funktionsansvaret bör Telestyrelsen vidare särskilt beakta den internationella teletrafiken.

Framhållas bör i detta sammanhang att myndighetens ansvar och till detta kopplade befogenheter inte bör vara mera långtgående än vad som är nödvändigt för fungerande telekommunikationer i enlighet med beslutade telepolitiska mål. I övrigt bör det lämnas åt de olika aktörerna inom telekommunikationssektorn, inkl. abonnenterna, och marknadskrafterna att styra utvecklingen inom området.

I samband med att Telestyrelsen helt tar över Televerkets funktionsansvar bör förutsättningar skapas för att säkra tillgång till samhällets alarmeringstjänst. En befogenhet att åstadkomma detta bör ingå i Telestyrelsens föreskriftsmakt.

### 7.1.3 Vissa särskilda uppgifter

#### *Anslutning av utrustning till det allmänna telenätet enligt 2 a § andra stycket teleförordningen (1985:765)*

I 2 a § första stycket teleförordningen sägs att till det allmänna telenätet får anslutas endast sådan utrustning som är registrerad hos Telestyrelsen.

Enligt 2 a § andra stycket förordningen får dock Televerket i särskilda fall medge anslutning till det allmänna telenätet av utrustning som inte är registrerad, om det finns särskilda skäl till det. Detta förfarande används bl.a. när ny utrustning utprovas.

Televerkets prövning av frågan om särskilda skäl föreligger och beslut i enskilda fall får anses innefatta myndighetsutövning. Denna uppgift har Televerket skött inom ramen för sitt funktionsansvar.

Om telenätet förs över till ett privaträttsligt subjekt förlorar bestämmelsen betydelse. Såsom föreslagits ovan bör vidare operatörs- och regulatorfunktionerna skiljas åt. Det innebär att endast Telestyrelsen, som statsmakternas organ, kommer att ha offentligrättslig makt att reglera tillgängligheten till de telenät som har betydelse för att de telepolitiska målen skall kunna uppfyllas. Såvitt avser anslutning av utrustning till telenät kommer huvuddelen av de föreskrifter som behövs att utgå från EG:s terminaldirektiv. Det sagda innebär att 2 a § andra stycket teleförordningen bör upphävas. Möjligt är att i stället ändra regleringen så att s.k. tillfällig registrering hos Telestyrelsen kan ske.

### *Begränsning av ett teledokumentets längd enligt 7 § första stycket teleförrordningen*

Enligt 7 § första stycket teleförrordningen får Televerket begränsa ett teledokumentets längd. Bestämmelsen har haft författningsform i vart fall sedan 1951 års telefonreglemente. Även dessförinnan hade Televerket befogenhet att föreskriva att bl.a. rikssamtal fick pågå under högst viss tidsperiod. I nämnda telefonreglemente angavs att varaktigheten av rikssamtal fick begränsas. Sedermera angavs telefonsamtal och numera teledokument. Bestämmelsens syfte eller tillämpningsområde anges inte i teleförrordningen eller på annan plats. Den kan emellertid närmast karakteriseras som en trafikbestämmelse med avseende på teletrafiken (jfr SOU 1990:100 s. 176). Teledokumentet begränsas av olika skäl. Det sker exempelvis om nätet skadats eller framkomligheten satts ned av andra liknande skäl. Vidare finns vissa teletjänster som på förhand är begränsade i tiden. Det innebär att samtalet kopplas ur efter viss tid.

Med den lydelse som bestämmelsen nu har kan tillämpningsområdet inte bedömas. Det ser ut som om den ger Televerket en befogenhet som kan innefatta myndighetsutövning.

Oavsett de synpunkter som kan anläggas på bestämmelsens nuvarande utformning torde behov inte anses föreligga av att generellt författningsreglerna möjliggöra att begränsa ett teledokumentets längd. Sådana ingrepp från det allmänna sidan får anses motiverade endast under beredskapstillstånd och i krig. I dessa fall krävs författningsstöd. Jag återkommer till detta i det följande.

Härutöver bör nämnas att Televerket i dag är en del av det allmänna i regeringsformens mening. Det förhållandet ändras genom en bolagisering av Televerket. Utöver de föreskrifter som numera meddelas av Telestyrelsen i syfte att garantera telesystemets funktion i olika hänseenden och viss annan författningsreglering kommer således förhållandet mellan teleoperatörerna och abonnenterna då att styras av privaträttsliga avtalsvillkor.

#### 7.1.4 Standardiseringen på telekommunikationsområdet

Televerket har genom riksdagsbeslut fått ett särskilt ansvar för standardiseringen på telekommunikationsområdet (prop. 1984/85:158 s. 10, TU28, rskr. 382). Även STN har haft ett ansvar för standardisering inom sitt verksamhetsområde.

I förrordningen (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen sägs att styrelsen skall delta i det internationella standardiseringsarbetet.

Nationellt utövas ansvaret för standardisering inom ramen för den verksamhet som bedrivs av Standardiseringskommissionens i Sverige (SIS) fackorgan Informationsteknologiska Standardiseringen (SIS-ITS). Härefter ingår Televerket och Telestyrelsen. I organisationen, som bildades den 1 januari 1988, representeras alla intressentgrupper på

informationsteknikområdet - leverantörer, myndigheter och kunder. ITS utformar svensk standard inom tele- och dataområdet huvudsakligen på basis av internationell standard. Svensk standard fastställs därefter av SIS Tekniska Nämnd i den ordning som anges i de av regeringen fastställda stadgarna för SIS.

I regeringens proposition om inriktningen av telepolitiken anförde föredragande departementschefen bl.a. följande (prop. 1987/88:118 s. 22 f).

SIS-ITS verksamhet kommer att omfatta all informationsteknologisk utrustning dvs. både tele- och datautrustning som ingår i telenät och utrustningar som inte ingår i sådana nät. För utrustningar som ingår i telenät gäller att en del är avsedda att ingå i privata, företagsinterna nät medan andra är avsedda för anslutning till televerkets anläggningar för telefon-, telex- eller datatrafik.

Det vore, enligt min mening, rationellt om STN på lämpligt sätt kunde anknyta sina föreskrifter till relevanta svenska standarder. Därigenom kan det tekniska arbetet till stor del ske inom standardiseringsverksamheten och begränsade ingenjörresurser utnyttjas effektivt samt onödig administration undvikas. I standardiseringsprocessen är inbyggt att olika intressen vägs mot varandra. Jag tänker därvid på såväl televerkets intressen som nätägare som på tillverkarnas och användarnas intressen.

Det är viktigt att rollfördelningen mellan STN och standardiseringsorganet är klar. En myndighetsföreskrift är rättsligt tvingande, medan en standard är ett icke bindande dokument. Tvingande regler måste därför framgå av föreskriften och standarden anknytas till denna på ett rättsligt korrekt sätt.

Innan STN utfärdar föreskrifter bör intressenterna beredas tillfälle att medverka och yttra sig. Därigenom åstadkoms den breda förankring som jag bedömer som nödvändig.

I ovan nämnda teleproposition förutsattes att STN skulle följa den tekniska utvecklingen samt det internationella standardiseringsarbetet och föreslå regeringen de åtgärder som nämnden fann motiverade. STN skulle självfallet också ha möjlighet att göra framställningar till departement och myndigheter. Detta har förutsatt att nämnden aktivt och nära har följt standardiseringsarbetet på teleområdet såväl inom som utom landet. STN skulle också verka för att relevanta standarder utarbetades där sådana saknades. I STN:s instruktion angavs att nämnden skulle beakta nationell och internationell standard när föreskrifter beslutades. I motiven till instruktionen uttalades vidare att nämnden borde tillförsäkras möjlighet att delta i det internationella arbetet på nämndens område (regeringens förordningsmotiv 1989:1). På sätt som redovisats ovan är det fr.o.m. den 1 juli i år Telestyrelsen som utövar detta uppdrag.

Internationellt pågår standardiseringsarbete inom bl.a. ETSI (European Telecommunications Standards Institute). ETSI är ett helt

självständigt organ som har kommit till på EG-kommissionens och CEPT:s (Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications) initiativ. Medlemmar är teleförvaltningar eller teleadministrationer, operatörer, företag, näringslivs- och användarorganisationer samt nationella standardiseringsorgan (NSO). Televerket är för närvarande representant i ETSI både som teleadministration och teleoperatör. Även ITS deltar i ETSI:s arbete som svenskt NSO.

TRAC (Technical Recommendations Applications Committee) är ett organ skapat av CEPT som har ansvar för att utarbeta de standarder som skall vara gemensamma för organisationens medlemmar såsom tvingande tekniska krav för anslutning av terminaler till publika nät. Dessa utarbetas av ETSI på uppdrag av TRAC. Detta organs verksamhet har sin grund i ett s.k. Memorandum of Understanding från år 1985 och har sedermera kopplats samman med EG:s terminaldirektiv från år 1986. År 1992 upphör detta direktiv att gälla och samtidigt avvecklas TRAC i enlighet med nämnda MoU. Med ett nytt MoU från år 1991 har ett "nytt" TRAC bildats som ett från CEPT fristående organ. Denna nya organisation skall vara rådgivande åt EG-kommissionen och åt ETSI när det skall tas fram tekniskt underlag för bindande tekniska regler som utformas med hänvisning till EG:s nya terminaldirektiv (se avsnitt 3.4).

Internationellt pågår standardiseringsarbete även inom bl.a. den internationella teleunionen (ITU) och dess organ CCITT och CCIR samt inom ramen för ISO/IEC (International Standardisation Organisation/International Electrical Commission).

Av betydelse inom området för standardisering är EG:s nyssnämnda terminaldirektiv (91/263/EEC). Detta träder i kraft i november 1992. Direktivet ingår i EES-avtalet och blir därmed tillämpligt i Sverige fr.o.m. år 1993. Medlemsstaternas grundläggande åtagande enligt direktivet är dels att se till att det marknadsförs och används endast sådan utrustning som uppfyller vissa i direktivet angivna krav, dels att inte hindra att utrustning som uppfyller kraven marknadsförs, omsätts och används inom medlemsstatens område. Systemet innebär i huvudsak att det överlämnas åt de europeiska standardiseringsorganen att utforma tekniska specifikationer och anta till de i direktivet angivna kraven harmoniserade standarder. Härefter ankommer det på medlemsstaterna att sätta standarderna i kraft och i övrigt anpassa sin lagstiftning och sina myndighetsfunktioner efter direktivets bestämmelser.

Senast i samband med en bolagisering av Televerket bör myndighetsansvaret för standardisering på teleområdet i sin helhet föras över till Telestyrelsen. Som nämnts ovan fyller denna myndighet redan i dag en viktig funktion i detta sammanhang. Telestyrelsen deltar i SIS-ITS arbete. Den utfärdar också föreskrifter som bygger på olika standarder. Internationellt - inom ETSI - bör Telestyrelsen representera Sverige i egenskap av teleadministration. Det ansvar som Televerket som en operatör bland flera har att delta i det pågående nationella och

internationella standardiseringsarbetet, framför allt sådan standardisering som inte i första hand avser tekniskt regleringsunderlag, kan inte anses som en myndighetsfunktion och bör inte heller föras till Telestyrelsen. Verksamheten berör i första hand operatörer och tillverkare och kan handläggas inom ramen för NSO, dvs. för Sveriges del ITS, med bl.a. Televerket som medlem.

Jag anser således att Televerket bör skiljas från sitt nuvarande myndighetsansvar för standardisering på telekommunikationsområdet. Detta får anses som ett naturligt led i att skilja regulatörs- och operatörsfunktioner åt. Ansvaret för standardisering bör ligga hos Telestyrelsen. Det får ankomma på Telestyrelsen att bedöma hur detta ansvar bör utövas i det nationella och internationella standardiserings-samarbetet.

### 7.1.5 Särskilt om Telestyrelsens funktionsansvar för totalförsvarets telekommunikationer

I februari 1990 uppdrog regeringen åt Överbefälhavaren (ÖB) och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) att överväga inriktningen av en ökad samordning av telekommunikationer inom totalförsvaret. Uppdraget redovisades delvis i maj 1991 genom en rapport avseende ansvaret för och omfattningen av funktionen telekommunikationer inom totalförsvaret och därefter slutgiltigt den 28 augusti 1991. Regeringen har genom beslut den 28 november 1991 lämnat över underlaget till Telelagsutredningen.

Behovet av telekommunikationer, inkl. radiokommunikationer, inom totalförsvaret är relaterat till förväntade förhållanden i kriser och i krig. För att klara uppgifterna under sådana förhållanden finns ett behov av kommunikationer för bl.a. administration, övningsändamål och incidentberedskap i fredstid. Av avgörande betydelse för att klara totalförsvarets behov är tillgängligheten till telekommunikationer och kommunikationernas funktionssäkerhet.

I dag tillämpas ett planeringssystem som innebär att varje funktion som har behov av telekommunikationer i krigstid ansvarar för att behovet definieras och tillgodoses. Det är svårt att sammantaget uttrycka totalförsvarets sammanlagda krigstida krav på telekommunikationer. Kraven är olika mellan de olika funktionerna inom totalförsvaret och förändras snabbt med tiden. Behoven och tillgången varierar också geografiskt i landet.

#### *Nuvarande funktionsansvar*

I Televerkets övergripande ansvar för telekommunikationerna i Sverige ligger att i såväl fred som krig leverera, sätta i drift och underhålla teleanordningar för totalförsvaret. Verket har ett sammanhållet systemansvar oavsett vilka företag som tillhandahåller de skilda



delarna. I totalförsvarssammanhang omfattar funktionen telekommunikationer enbart de gemensamma resurser som tillhandahålls av Televerket.

Enligt 10 § förordningen (1988:348) med instruktion för Televerket skall Televerkets styrelse särskilt svara för att de krav beaktas som staten ställer på verksamheten med hänsyn till bl.a. totalförsvaret.

I 41 § förordningen hänvisas till förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Vidare anges att Televerket skall samråda med ÖB och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten. Till detta kommer att Televerket enligt teleförordningen (1985:765) har befogenhet att under beredskapstillstånd eller krig inskränka teletrafiken på det allmänna telenätet i den utsträckning som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov (7 § andra stycket).

Förordningen om ledning och samordning anger att Televerket är ansvarigt för funktionen telekommunikationer. I funktionsansvaret ingår att planera för verksamheten i kris och krig så att skilda totalförsvargrenars oundgängliga behov av telekommunikationer inom landet kan tillgodoses. Hänsyn till totalförsvarets behov tas generellt bl.a. genom att berörda myndigheter ges tillfälle att ta del av Televerkets utbyggnadsplaner i s.k. teleberedningar som genomförs årligen. Härvid ges möjlighet att påverka planerade utbyggnader så att totalförsvarets intressen tas till vara. I samband med utbyggnad och modernisering är det möjligt att vidta väsentliga säkerhetsåtgärder, d.v.s. att ta hänsyn till vilka krav som beredskapen ställer i den framtida utvecklingen.

Totalförsvarets generella krav på funktionen har omsatts i mål för funktionen - se prop. 1991/92:102 s. 271 ff, FöU12 s. 124. På telekommunikationsområdet skall så långt som möjligt tillhandahållas de tjänster som finns i fred. Vissa system som är särskilt angelägna för totalförsvaret skall redan i fred ges en ökad robusthet. Vid krigsutbrott skall totalförsvarsviktiga kunders teletrafik kunna ges prioritet inom ett dygn. Dessa kunders teleanordningar skall kunna underhållas och repareras omedelbart. Om inte annat överenskommits gäller detta teleanordningar för vilka Televerket har ett motsvarande fredsåtagande. Telekommunikationer för ledning och operativ verksamhet skall säkerställas så att angelägen trafik kan återupptas senast åtta timmar efter ett totalavbrott.

Televerket har i enlighet härmed att genom nättjänster, radiotjänster och övriga teletjänster och produkter erbjuda totalförsvaret

- helhetslösningar som möjliggör telekommunikation inom krigssamhället,
- skräddarsydda lösningar till skilda totalförsvarsfunktioner,
- överföringskapacitet i näten samt
- enstaka produkter och tjänster.

Fram till halvårsskiftet i år har även rundradiodistributionen omfattats av Televerkets ansvar. Den verksamheten utövas av Svensk Rundradio AB.

### *Något om organisation och verksamhet*

Inom Televerket planeras verksamheten så att den i kriser och krig i stort sett skall kunna fortgå på samma sätt som i fred. För beredskapsplaneringen finns grundläggande föreskrifter och råd i huvudsak utfärdade. Beredskapsplanläggningen är genomförd för den viktigaste verksamheten. Det innebär att organisationsenheterna på skilda nivåer kan vidta successivt beredskapshöjande åtgärder, inta krigsorganisation och flytta viss verksamhet till särskild krigsuppehållsplats.

Televerket upprättar dessutom specifika och för totalförsvaret särskilt viktiga planer såsom exempelvis reservrutiner för ADB-system, krigsabonmentplan och planer för trafikbegränsning, planer för idriftsättning av teleanordningar för totalförsvaret, nyttjande av stationär och transportabel reservutrustning och spridning av krigsviktig telemateriel samt planer för undanförsel och förstöring av teleanläggningar.

### *Vissa andra telenät*

Utöver det allmänna telenätet finns andra nät som utgör en resurs när det gäller totalförsvarets telekommunikationer. Dessa nät fungerar i vissa fall separat medan de i andra fall nyttjar kapacitet i det allmänna telenätet.

Försvarets nät (FTN) är benämningen på det för försvarsmakten gemensamma landsomfattande tele- och radionätet. Det används främst för lednings- och vapensystem. Nätets geografiska täckning stämmer överens med anslutna stabers och förbands lokaliseringar. Försvarets telenät har ofta en kapacitetsmässig koncentration till områden där det allmänna telenätet är relativt svagt utbyggt. FTN består av egna transmissionsresurser på kabel, radio och radiolänk, transmissionsresurser som samägs med eller hyrs av Televerket, nätförmedlingsresurser, anläggningar samt nätövervaknings- och nätdriftsystem. Utöver FTN upprättas speciella nät för olika förbands särskilda behov. Exempelvis finns mobila telesystem för större arméförband.

Banverkets nät är landsomfattande. Kablar finns dels som egna, dels som gemensamma med Televerket. Radiolänk är uppbyggd i begränsad omfattning. Viss kapacitet disponeras även i kablar som är förlagda i banvallen men som innehas av Televerket. Banverkets rikstäckande telefoninät används för både tågdriften och den administrativa verksamheten. Drift- eller trafikradion förmedlar samtal mellan Banverkets underhållspersonal och arbetsledning, underhållspersonal och tågledning samt mellan lokförare och tågledning. Förbindelser i

Banverkets telenät används även för styrning av anläggningar för den elektriska tågtrafiken, för signalsäkerhetssystem och tågövervakning.

Härutöver kan nämnas Svenska kraftnäts, polisens, Vägverkets, hälso- och sjukvårdens nät och civilförsvarets nät.

### *Telestyrelsen bör ta över myndighetsansvaret för totalförsvarets telekommunikationer*

I den rapport från ÖB och ÖCB som nämnts ovan sägs att Televerket, oberoende av om verket bolagiseras, bör skiljas från sitt nuvarande funktionsansvar. Skälet härtill anges vara Televerkets konkurrenssituation med ett växande antal nätägare och operatörer. ÖB och ÖCB föreslår att STN, dvs. numera Telestyrelsen, blir ny funktionsansvarig myndighet.

I rapporten sägs bl.a. följande. I den framtida funktionen telekommunikationer bör nätägare och nätoperatörer ingå oavsett ägandeform. Den funktionsansvariga myndigheten skall samordna funktionens beredskapsförberedelser med de insatser som görs inom funktioner med egna telenät. Den funktionsansvariga myndigheten bör dessutom samordna totalförsvaret som kund. I funktionsansvaret bör också ligga att påverka såväl kunder som nätägare och nätoperatörer så att dessa tar beredskapshänsyn vid planering och installation av telekommunikationsutrustningar.

Stor vikt måste enligt rapporten fästas vid att den nya funktionsansvariga myndigheten ges möjlighet att hålla hög kompetens inom både telekommunikation och totalförvar. Det sägs vara en fördel om myndigheten i övrigt bedriver verksamhet som är nära knuten till "branschen" nationellt och internationellt. Om så är fallet anses myndigheten ha större möjlighet att följa utvecklingen och den blir även vad gäller beredskap en naturlig samtalspartner för nätoperatörerna.

Enligt ÖB och ÖCB talar följande skäl för att funktionsansvaret tas över av STN (Telestyrelsen).

- STN svarar redan i dag för anslutningsvillkor till det allmänna telenätet.
- STN kommer att ta över Televerkets myndighetsuppgifter såsom frekvensplanering, internationell verksamhet med anledning av olika telekonventioner, samtrafikvillkor och nummerplaner.
- STN följer redan i dag den internationella utvecklingen på telekommunikationsområdet inom olika standardiseringsorgan. Hänsyn till krigstida behov behöver tas av den svenska representationen i de internationella standardiseringsorganen.
- STN förväntas få i uppgift att bevaka statens regionalpolitiska och sociala ansvar gentemot nätägare och nätoperatörer, vilket är en verksamhet av samma karaktär som att tillgodose totalförsvarsintressena.

Jag har redan föreslagit att Telestyrelsen skall ha ett övergripande funktionsansvar för landets telesystem. Det är då enligt min mening lämpligt att det häri ingår att särskilt beakta totalförsvarets behov av telekommunikationer. Jag delar således ÖB:s och ÖCB:s uppfattning att Telestyrelsen bör ta över Televerkets funktionsansvar för telekommunikationerna inom totalförsvaret. Detta innebär att Telestyrelsen kommer att få till uppgift att samordna totalförsvarets telekommunikationer. I stället för Televerket bör således Telestyrelsen anges som funktionsansvarig myndighet i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

Jag vill i detta sammanhang framhålla följande. Televerket har under lång tid svarat för de telekommunikationer som behövts inom totalförsvaret. De uppgifter som det är fråga om både administreras och sköts praktiskt av Televerket. Samarbetet myndigheter emellan synes vara väl inarbetat såväl formellt som informellt på central och regional nivå. I mitt utredningsarbete har jag fått ett intryck av att man kanske inte har klart för sig vilka förändringar som kan förväntas på telekommunikationsområdet. Med en bolagisering och eventuell privatisering av Televerket i sikte och nya aktörer som etablerar sig på telemarknaden måste olika uppgifter lösas utifrån andra förutsättningar och på annat sätt än i dag. Förändringarna gör att det behövs en i grunden ny planering som måste ske från nya utgångspunkter. Avgörande och grundläggande är härvid en precisering av totalförsvarets behov. I princip är det först därefter som det kan ske en praktisk planering av hur uppgifterna skall lösas. De praktiska frågorna är i sig omfattande och kräver särskilda överväganden och åtgärder. Jag återkommer i det följande till ett par av dessa. Vad som i första hand krävs är emellertid ett samlat grepp över totalförsvarets behov av telekommunikationer. För att nå dit behöver - på grundval av en analys av detta behov - i linje med det ovan sagda en översyn av övergripande frågor och praktiska detaljfrågor inledas. Även behovet av organisatoriska förändringar bör ses över. Som funktionsansvarig myndighet för totalförsvarets telekommunikationer skulle Telestyrelsen kunna initiera denna översyn, som bör påbörjas utan dröjsmål och rent praktiskt i inledningsskedet handhas av ÖB och ÖCB. Samråd med Telestyrelsen bör ske. I översynsarbetet bör beaktas de befogenheter som förslaget till telelag innehåller i fråga om möjligheten att meddela generella föreskrifter och tillståndsvillkor av betydelse för totalförsvarets telekommunikationer.

### 7.1.6 Särskilda författningsbestämmelser m.m. av betydelse i totalförvarssammanhang

#### *Normgivningsbemyndiganden och föreskrifter m.m. avseende inskränkning av teletrafiken*

Under beredskapstillstånd eller krig får Televerket enligt 7 § andra stycket teleförordningen (1985:765) inskränka teletrafiken på det allmänna nätet i den utsträckning som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov. Televerket har beslutat föreskrifter och allmänna råd om bl.a. vilken prioritering av teleabonnemang som skall ske under beredskapstillstånd och i krig (TVTFS 1987:12). Dessutom finns föreskrifter och allmänna råd om upprättande av civila krigstelekataloger. Sistnämnda föreskrifter och allmänna råd, som är hemliga, grundas ursprungligen på ett bemyndigande från Kungl. Maj:t den 4 november 1960.

Televerket har tidigare utfärdat föreskrifter som reglerar villkoren för att använda det allmänna telenätet vid sambandsutbildning eller övning i fred (TFS serie B:23). Dessa har numera ersatts av Handbok HATN-A/D rubricerad Totalförsvarets nyttjande av allmänna telenätet. Televerket medverkar i dessa sammanhang genom upplåtelse av delar av det allmänna telenätet, uppkoppling av förberedda eller tillfälligt anordnade förbindelser och biträde vid planering och genomförande av utbildning/övning.

För totalförsvarets behov av radiokommunikationer, t.ex. mobila telenät, sker en prioritering genom tillämpning av förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig m.m. Tillämpningen innebär att endast statliga och kommunala myndigheter samt krigsviktiga företag får nyttja radiosändare i krig. I förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning har angetts att uttagning av radioanläggningar skall ske på grundval av bl.a. uppgifter hos Televerket om radioanläggningar (32 §). Enligt 44 § förordningen har Televerket vidare haft att meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om uttagning av radioanläggningar. Från halvårsskiftet i år har dessa uppgifter tagits över av Telestyrelsen.

Den föreskriftsmakt som tillagts Televerket torde kunna hänföras till området för myndighetsutövning. Föreskrifterna, som vid tillämpning kan ha stor betydelse för enskilda, får anses som en del av Televerkets myndighetsutövande funktion.

Under beredskapstillstånd eller i krig kan de åtgärder som Televerket i dag har befogenhet att vidta få direkt betydelse för enskilda. Det gäller t.ex. så till vida att möjligheterna till telekommunikation begränsas för dem vilkas teleabonnemang inte prioriteras. Åtgärderna och effekterna av dessa inverkar på enskildas förhållanden på sådant sätt att det även i detta hänseende kan sägas vara fråga om myndighetsutövning.

Telestyrelsen bör ta över ansvaret i de hänseenden som nyss nämnts och detta inte redan skett. Ett nytt bemyndigande bör ges myndigheten. Vidare bör myndighetsföreskrifterna, i enlighet med vad som påpekats ovan, ses över och i vissa hänseenden kompletteras. Denna översyn, som bör ske i samråd med i första hand ÖB och ÖCB, bör inledas snarast. Telestyrelsen bör i detta arbete planera för att flera operatörer - vid sidan av Televerket som bolag - kommer att få totalförsvarsuppgifter.

Såvitt avser frågan om ett förändrat ansvar för föreskrifterna och de allmänna råden om krigstelekataloger för civila myndigheter har jag erfarit att Televerket i särskild ordning har aktualiserat denna fråga hos regeringen och att den för närvarande övervägs inom regeringskansliet. För egen del vill jag framhålla att samordningsskäl kan tala för att Telestyrelsen som funktionsansvarig myndighet ges ett övergripande ansvar även om underlaget tas fram och bearbetas av försvarsmyndigheterna.

#### *Uppskov för värnpliktig enligt uppskovskungörelsen*

Enligt uppskovskungörelsen (1973:939) kan värnpliktiga undantas från skyldigheten att tjänstgöra vid försvarsmakten under beredskapstillstånd och krig för att i stället tjänstgöra i exempelvis Televerket. Beslut om uppskov beträffande sådan tjänstgöring fattas av berörd myndighet efter medgivande av truppregistreringsmyndigheten.

I dag är Televerket uppskovsmyndighet enbart för värnpliktiga som är anställda i verket. För vissa bolag i Televerkskoncernen, som är s.k. K-företag, fattas beslut om uppskov av länsstyrelse. Televerkets beslut om uppskov får anses innefatta myndighetsutövning.

Telestyrelsen föreslås få såväl det övergripande funktionsansvaret för telesystemet som ett särskilt ansvar för funktionen av totalförsvarets telekommunikationer. Myndigheten skall inom ramen för detta ansvar vara det organ som har den bästa överblicken över personalbehovet för fungerande telekommunikationer inom totalförsvaret oavsett vilken operatör som tillhandahåller kommunikationsresurserna. Jag anser därför att Telestyrelsen bör ta över den beslutanderätt gällande uppskov som i dag ligger hos Televerket.

Praktiska skäl talar för att denna uppgift utövas av Telestyrelsen i första hand i formellt hänseende. Administrativa rutiner för en effektiv och därmed resurssnål hantering behöver tas fram. Detta är en uppgift för Telestyrelsen att överväga i samråd med övriga berörda myndigheter.

#### *Undanförsel och förstöring av teleanläggning*

I kungörelsen (1970:646) om undanförsel och förstöring av teleanläggning anges att Televerket har ansvaret för planläggning av undanförsel av bl.a. enskild tillhörig telekommunikationsanläggning.

Beslut om undanförsel och förstöring av teleanläggning samt föreskrifter i vissa hänseenden meddelas av Televerket. Ansvaret för genomförandet av beslutad förstöring åvilar Televerket.

I detta sammanhang bör nämnas att det inom Försvarsdepartementet har utarbetats ett förslag till ny reglering om undanförsel och förstöring - se DS 1992:27. Förslag läggs här fram om en samlad reglering av dessa frågor. ÖCB föreslås få ett övergripande ansvar inom området avseende bl.a. samordning av planläggningen. Ansvaret för den direkta planläggningen avses dock läggas på de myndigheter som har ett funktionsansvar enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Beslut om undanförsel och förstöring föreslås - såvitt nu är i fråga - fattas av civilbefälvhavarna. Berörda myndigheter skall, om möjligt, höras innan beslut fattas.

Enligt de uppgifter som jag har inhämtat är det inte säkert att den föreslagna regleringen kan träda i kraft vid kommande årsskifte. Om så inte blir fallet bör övergångsvis behövliga ändringar göras i kungörelsen om undanförsel och förstöring av teleanläggning. Det är då naturligt att Telestyrelsen tar över Televerkets roll enligt den författningen och att ansvaret för att genomföra beslutad förstöring åläggs den som driver televerksamhet enligt telelagen.

#### *Särskilt om personalkontroll*

Enligt förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster jämförd med personalkontrollkungörelsen (1969:446) får Televerket i vissa fall företa personalkontroll. Vid samråd med ÖB och ÖCB har anförts att det är nödvändigt att Televerkets personal kan kontrolleras även efter en bolagisering av verket, eftersom de fortsättningsvis förutsätts komma i kontakt med sekretessbelagda uppgifter rörande totalförsvaret. Att notera här är att frågan om personalkontroll för närvarande bereds inom regeringskansliet med anledning av SÄPO-kommitténs förslag till lag om personalkontroll, se SOU 1990:51.

Ett behov av att företa personalkontroll finns i dag hos Televerket. Min bedömning är att behovet kommer att kvarstå. Övergångsvis kommer det att omfatta personal med vissa befattningar inom det bolagiserade Televerket. Behovet kommer dock att finnas även hos andra teleoperatörer.

I personalkontrollkungörelsen finns en uppräknning av de myndigheter och företag som får företa personalkontroll. Möjligt är således att ha kvar kontrollbefogenheten hos det bolagiserade Televerket genom att ange företaget i förteckningen. I enlighet med SÄPO-kommitténs lagförslag kommer de företag eller andra enskilda organ som skall ha rätt att företa personalkontroll att kunna tas upp i de verkställighetsföreskrifter som regeringen kan utfärda. Jag har erfarit att interimistiska åtgärder övervägs i avvaktan på att den föreslagna

lagstiftningen träder i kraft. Tanken är att staten med företag där sådana uppgifter förekommer som skall hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet skall sluta avtal om skydd för uppgifterna. Härigenom skall personalkontroll kunna företas i fråga om anställda och uppdragstagare hos sådana företag. Det ligger nära till hands att anta att Telestyrelsen som företrädare för staten kan bli avtalslutande part gentemot företagen och att myndigheten får sköta förfarandet, dvs. att begära registeruppgifter på grundval av underlag från företagen och att förmedla resultaten till dessa.

Den utveckling som är på gång på telemarknaden med nya aktörer som etablerar sig kommer, som nämnts ovan, att skapa behov av personalkontroll hos olika företag. Mot bakgrund härav anser jag för egen del att det är mindre lämpligt att befogenheten att besluta om personalkontroll läggs hos olika organ. I stället bör rätten att besluta om sådan kontroll på teleområdet tilläggas Telestyrelsen. Kontrollbefogenheten bör omfatta personal hos eller den som kan komma att anställas av ett privaträttsligt subjekt som driver televerksamhet enligt telelagen. Vilka befattningar som skall kontrolleras bör övervägas av Telestyrelsen i samarbete med ÖB och ÖCB samt berört företag. Den föreslagna regleringen bör tas in i personalkontrollkungörelsen i avvaktan på att den lag om personalkontroll som övervägs träder i kraft. De synpunkter som jag har lämnat här bör om möjligt beaktas i det lagstiftningsärendet. I fråga om bl.a. personal hos ett företag som driver televerksamhet enligt telelagen bör således personalkontroll företas beträffande skyddsklassade befattningar. När ett sådant organ har att företa personalkontroll, bör frågan underställas Telestyrelsen för beslut. Naturligtvis kan, som nämnts ovan, som ett alternativ till denna lösning övervägas att genom avtal övergångsvis reglera kontrollfrågan.

## 7.2 Ansvar för forskning och utveckling på telekommunikationsområdet

### 7.2.1 Nuvarande ansvar för forskning och utveckling inom området för telekommunikationer

Sektoransvaret för forskning inom olika områden har behandlats bl.a. i regeringens proposition 1981/82:106 om forskning. I denna konstateras att resp. departement inom regeringskansliet svarar för forskningen inom sin sektor. I propositionen förordas en utveckling av verksamhet med utvärdering av forskning inom forskningsråd och sektororgan (jfr UbU 1981/82:37).

I regeringens proposition om vissa telefrågor (prop. 1984/85:158) sågs att i Televerkets övergripande ansvar för telekommunikationerna innefattas att Televerket skall initiera, finansiera och självt driva forsknings- och utvecklingsarbete inom telekommunikationsområdet



(prop. s. 9). I propositionen föreslås att Televerket bör ha ett sådant sektoransvar för forskningen som riksdagen beslutat om (prop. 1981/82:106, UbU 37, rskr. 397) och sägs bl.a. följande. Televerket bör ha ett ansvar för och medverka till att det inom landet bedrivs en sådan forskning och utveckling att Sverige kan behålla sin framträdande ställning inom telekommunikationsområdet. Det gäller både i fråga om vårt eget telekommunikationssystem och i fråga om svensk teleindustri, som hittills varit framgångsrik på internationella marknader mycket tack vare det goda samarbetet med Televerket. Även forskning och utveckling som ligger utanför Televerkets affärsverksamhet skall därför omfattas av verkets ansvar inom telekommunikationssektorn. Forskningen och utvecklingen bör kunna äga rum både inom Televerket och - på uppdrag av verket - inom universitet och högskolor. I första hand bör tillämpad forskning bedrivs inom verkets ram och grundforskning vid universitet och högskolor. I anslutning till detta forsknings- och utvecklingsarbete bör exempelvis de handikappades intressen beaktas samt beredskapshänsyn tas i den mån totalförsvarets intressen berörs. Såsom sektoransvarig myndighet bör Televerket ge spridning åt resultaten av forsknings- och utvecklingsansträngningarna. I en samlad strategi på telekommunikationsområdet inbegrips att Televerket har ett sektoransvar för forskning inom detta område (prop. s. 9 f).

Sedan halvårsskiftet 1989 har Transportforskningsberedningen (TFB) ansvar för att administrera systeminriktad forskning och utveckling inom området för bl.a. telekommunikationer. Frågan behandlades i budgetpropositionen 1989 (prop. 1988/89:100 bil. 8 s. 182). Där anfördes följande.

Utvecklingen inom informationsteknologin och telekommunikationsområdet har stor betydelse för samhället och inte minst för transportsektorn. För närvarande pågår diskussioner om initiering av ny framtidsinriktad forskning med inriktning mot post- och telesektorerna. Studierna syftar bl.a. till breddad, långsiktig kunskapsuppbyggnad om samhällseffekterna av alternativa utvecklingsscenarier på dessa områden. TFB är ett i förhållande till affärsverken obundet forskningsstödande organ som därför enligt min mening är lämpligt att administrera FoU-projekt med denna inriktning. Enligt vad jag har erfarit kommer beredningen under budgetåret 1989/90 att inleda sådan verksamhet. Jag förutsätter att denna FoU-verksamhet kan finansieras med medel dels från TFB:s anslag, dels från post- och televerken.

I trafikutskottets betänkande 1989/90:26 noterades att TFB hållit seminarier inom området för systeminriktad FoU beträffande post- och telekommunikationer. Vidare angavs att förstudier pågick inom ett projekt kallat "Tele- och postsystemens dynamik" samt att TFB bedrev denna typ av forskning i samarbete med post- och televerken.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har till uppgift att främja näringslivets tillväxt och förnyelse, bl.a. genom att stödja teknisk forskning och utveckling, ta vara på innovationer och under-

lätta nyföretagande samt verka för en effektiv, miljövänlig och säker tillförsel och användning av energi. NUTEK:s insats inom området för forskning kring kommunikationer och informationsteknologi uppgick till närmare 400 miljoner kronor för budgetåret 1990/91.

I regeringens näringspolitiska proposition (prop. 1990/91:87) har föreslagits att Televerket medges att bilda ett centralt FoU-bolag. Detta bolag skall initiera, finansiera och självt driva forsknings- och utvecklingsarbete inom telekommunikationsområdet. Televerket satsar enligt propositionen för närvarande över en miljard kronor per år på forskning och utveckling för att utveckla och underhålla telenätet och teletjänsterna. Detta motsvarar ungefär 3,5 procent av koncernens omsättning. Större delen, ca 80 procent, av satsningen är hänförlig till utveckling. Satsningen görs inom ramen för såväl internationellt som nationellt samarbete (prop. s. 150, TU28 s. 22 f).

## 7.2.2 Innehållet i det ansvar för forskning och utveckling som Televerket utövar

Huvuddragen i ansvaret för forskning och utveckling inom området för telekommunikationer har angetts i den ovan nämnda propositionen om vissa telefrågor - prop 1984/85:158.

Enligt Televerket är huvudsyftet med verkets forskning och utvecklingsverksamhet att ta fram och pröva moduler, tekniker och metoder som kan ligga till grund för nya telekommunikationstjänster. Ett annat syfte är enligt verket att bidra till utveckling och underhåll av telenätet. Televerket har lämnat följande exempel på hur forskningsansvaret har utövats på det nationella planet. I ansvaret har ingått att

- föreslå nya professorer,
- bidra till att ta fram program för institutionerna,
- föreslå ny inriktning hos äldre professorer och bidra till att få fram nya program,
- lämna synpunkter på innehållet i utbildningen vid institutioner (delta i linjenämnder),
- i förekommande fall föreslå strukturella förändringar av forskningen,
- vara diskussionspartner till professorer och doktorander avseende projektinriktningar,
- delta i olika styr- och referensgrupper för forskningen, t.ex. NUTEK:s styrgrupp för mikroelektronik och signalbehandling,
- i förekommande fall agera som opponenter, medlem av betygsnämnd, sakkunnig och liknande,
- ingå i styrelsen för Stiftelsen Svensk Optikforskning, Institutet för Optisk Forskning, Institutet för Mikroelektronik, Swedish Institute Computer Science m.fl. samt att
- bistå universitet, högskolor och institut med medel för att genomföra forskningen.

Nationellt samarbetar Televerket med universitet, högskolor och branschorgan i program såsom exempelvis IT:4, det nationella

informationsteknologiprogrammet, Demotel-projektet, som syftar till att stödja och demonstrera teleteknikens användning inom nya områden, och ITYP-projektet avseende informationsteknik inom tjänsteproduktion som syftar till att utveckla yrkesskicklighet och produktivitet.

Internationellt kan nämnas att Televerket deltar i olika samarbetsprojekt såsom exempelvis:

- RACE (Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe) - ett projekt som syftar till att skapa ett europeiskt bredbandsnät och därmed tillhörande tjänster
- ESPRIT (European Strategic Programme for Research in Information Technology) som avser det europeiska informationsteknologiprogrammet
- PROMETHEUS och DRIVE (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle safety in Europe) - projekt som skall öka säkerheten och förbättra miljön i vägtrafiken
- COST (European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research) - ett europeiskt samarbete inom olika områden såsom radiokommunikation och fiberoptisk kommunikation

### 7.2.3 Det framtida sektoransvaret för forskning och utveckling beträffande telekommunikationer

Behovet av forskning inom området för telekommunikationer har framhållits i olika sammanhang. Särskilt har påpekats vikten av samhällsinriktad forskning och utveckling beträffande telekommunikationer. Det torde råda enighet om att betydelsen av telekommunikationer för samhällets funktion i olika hänseenden motiverar ett statligt ansvar för forskningen inom denna sektor. Det är min uppfattning att detta ansvar inte bör ligga hos ett privaträttsligt subjekt som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Senast i samband med bolagiseringen av Televerket bör således sektoransvaret för forskning inom telekommunikationsområdet skiljas från verket.

I augusti 1991 tillkallade regeringen en särskild utredare för att beskriva resursanvändningen inom den statliga forskningen inom transportsektorn och ge förslag till en framtida struktur, inriktning och målsättning (Transportforskningsutredningen, TFU, K 1991:06, dir. 1991:91). En särskild uppgift för TFU, som sträcker sig utanför transportsektorn, är att redovisa effekterna för forskningens del av den pågående utvecklingen mot nya verksamhetsformer för affärsverken inom Kommunikationsdepartementets område. Vid behov skall utredningen enligt direktiven belysa en alternativ ansvarsfördelning för forskning och utveckling.

TFU har i maj 1992 avgett betänkandet (SOU 1992:55) Råd för forskning om transporter och kommunikationer. Utredningen föreslår - såvitt nu är i fråga - att Televerkets nuvarande sektorforskningsansvar bör delas upp mellan TFB och NUTEK. Det bör enligt utredningen ske

så att TFB ges ansvaret för övergripande kommunikationspolitiskt inriktad forskning om telekommunikationer, avseende bl.a. teleanvändning och teleekonomi, och NUTEK ges ansvaret för övergripande forskning med industripolitisk inriktning inom samma område (s. 144 samt 155 ff). Beträffande finansieringen av forskningen anser TFU att en lösning med avgifter inom teleområdet bör övervägas i första hand och hänvisar i denna del till att tillkommande arbetsuppgifter av myndighetskaraktär enligt årets budgetproposition förutsätts kunna finansieras på det sättet. Kostnaderna för nämnda forskning uppskattas av utredningen till drygt 20 miljoner kronor (s. 157 f).

För egen del gör jag i frågan om vilka organ som bör ta över forskningsansvaret inte någon annan bedömning än den som TFU har gjort. Jag är således av den uppfattningen att sektoransvaret för forskning bör föras över till TFB och NUTEK. Beträffande finansieringen av den sektorforskning som staten skall svara för bör följande beaktas.

Som jag ser det kan forskningsfrågorna knappast jämföras med sådana uppgifter av myndighetskaraktär som i dag eller annars vanligtvis avgiftsfinansieras. Även om det i princip torde vara möjligt att finansiera sektorforskningen genom avgifter som läggs på dem som driver televerksamhet och andra som är verksamma inom telesektorn, är jag inte övertygad om att den lösningen bör väljas i första hand. Som jag ser det kommer det från näringslivets sida, inkl. det bolagiserade Televerket, att finnas ett starkt intresse av att ta del i forskningen inom telesektorn. I första hand kommer det att ske i form av finansiering av forskningen. Vad som härutöver behöver initieras, administreras och drivas i forskningshänseende får för närvarande anses oklart.

Telekommunikationerna har under den senaste 20-årsperioden internationellt bidragit till stora förändringar inom all samhällsutveckling. Genom utvecklingen av distribuerad dataanvändning inom all administration kan en mer effektiv fördelning och samordning av tjänster, produktion och varudistribution ske. Detta kan i sin tur få stor inverkan på regional utveckling, tätortsutbyggnad, lokalisering av verksamheter och utbyggnad av infrastruktur. Inom väg-, järnvägs-, sjöfarts- och luftfartsområdena torde forskningsarbeten om informations- och kommunikationsteknikens utveckling utgöra ett väsentligt bidrag för att effektivisera alla transport- och trafik tjänster.

Det kan inte uteslutas att övergripande långsiktig samhällsekonomisk forskning inom teleområdet kan behöva vidgas. Man kan i så fall förutsätta att detta kommer att kräva att tvärvetenskapliga insatser kan utvecklas och stärkas. Inte minst mot bakgrund av de förändrade marknads- och konkurrensförhållandena kan det anses angeläget att samhället tar på sig rollen som beställare av forskning- och utveckling inom bl.a. pris- och konkurrensområdena. Andra områden som kan påverkas av telekommunikationernas vidgade användning är regional- och fördelningspolitiken. Samhällets servicestruktur och scenarieforsk-

ning om telekommunikationernas inverkan på transportmarknaden är andra frågor som kan lämpa sig för tillämpad forskning och utveckling.

Det är inte utan att det kan vara förenat med svårigheter att sätta gränserna för vad som kan anses som samhällsmotiverad forskning och utveckling. En bland flera avgränsningsfrågor är att avgöra vad som skall betecknas som forskning och utveckling inom telekommunikationsområdet resp. vad som mera kan sägas utgöra exempelvis sådan produktutveckling som är normalt förbunden med affärsdrivande verksamhet inom området. Som jag ser det torde ingående överväganden krävas för att definiera vad som bör ingå i ett statligt forskningsansvar, både i fråga om inriktning och omfattning. Ett behov finns av en heltäckande genomgång som särskilt riktas in på den framtida forskningen inom detta område. Det här anser jag vara en uppgift som TFB och NUTEK bör ta sig an och som bl.a. bör innefatta att klarlägga intresset från näringslivet att delta i den teleforskning som genomgången visar bör omfattas av ett statligt ansvar. Först därefter är det möjligt att närmare ta ställning till resursbehovet för den forskning som staten skall ansvara för och till finansieringsfrågan. Innan en sådan genomgång gjorts kan jag inte förorda att avgifter för forskningsändamål belastar operatörer och som en följd därav användarna på teleområdet. I sammanhanget bör också tas i beaktande att medelsbehovet för samhällsinriktad forskning i vart fall på ett par års sikt torde vara begränsat. Jag utgår nämligen, som nyss angetts, från att exempelvis Televerkets nuvarande engagemang i stort sett kommer att fortgå och vill avslutningsvis också sätta i fråga om inte den forskning som kommer att drivas i sådan ordning kan komma att i stort sett täcka även den samhällsmotiverade forskningen. Beaktas bör vidare att inriktningen av forskningsinsatserna i vart fall i viss mån torde kunna styras genom ett aktivt agerande från de forskningsansvariga myndigheterna. Det resursbehov som finns i dag och som kan förutses under den närmaste tiden bör kunna täckas genom en omdisponering av forskningsanslaget (jfr SOU 1992:55 s. xv, s. 51 ff och s. 208 ff).

### 7.3 Ansvaret för nummerplaner m.m.

Nummerplanering och fördelning av nummerresurser m.m. handhas i dag i alla led av Televerket. Dessa frågor kan ha stor betydelse från konkurrenssynpunkt. Det finns bl.a. därför skäl att ansvaret för dem utövas av ett organ som inte samtidigt som operatör deltar i konkurrensen på telemarknaden. Till detta kommer betydelsen av en övergripande samordning av frågor om nummerplaner med inriktning mot effektiva telekommunikationer såväl nationellt som internationellt. Inte heller detta kan anses som en uppgift som bör skötas av Televerket

som teleoperatör utan får snarare betraktas som en myndighetsfunktion.

Det är således min mening att ansvaret för nummerplaneringen bör skiljas från Televerket och skötas av Telestyrelsen. I Telestyrelsens ansvar bör ingå att svara för nummerplanens struktur, landsnummer, accesskoder till nät, gemensamma tjänster (t.ex. nödnummer) och internationell samordning. Med hänsyn till hur den nuvarande nummerplanen är uppbyggd bör Telestyrelsen också kunna ingripa med avseende på fördelningen av nummerresurser, men först i situationer då teleoperatörerna inte kan komma överens. Myndigheten bör däremot inte ha del i tilldelning av abonnentnummer eller numrering av access till operatörens egna tjänster. Det sagda innebär att det övergripande ansvaret för nummerplaner bör finnas hos Telestyrelsen, vilket ligger väl i linje med uppgiften att vara funktionsansvarig myndighet för telesystemet (jfr avsnitt 7.1).

Jag går i avsnitt 14 närmare in på Telestyrelsens uppgifter i detta sammanhang och ger där även en allmän bakgrund om nummerplanering m.m.

## 7.4 Uppgiften att företräda Sverige i det internationella samarbetet på telekommunikationsområdet

### 7.4.1 Allmänt om internationella åtaganden m.m.

De grundläggande bestämmelserna om traktaträtten finns i 10 kap. RF. Huvudregeln är att en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen (1 §). I vissa fall måste riksdagen godkänna en bindande överenskommelse (2 §). Ett sådant godkännande måste ske dels om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas, dels om den i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen skall besluta (2 § första stycket). Detsamma gäller om överenskommelsen är av större vikt (2 § andra stycket). Dessa bestämmelser hindrar inte regeringen från att ingå preliminära överenskommelser, som blir bindande först sedan riksdagen godkänt (ratificerat) överenskommelserna.

Regeringen får uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå internationella överenskommelser i frågor som inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan (3 §). Enligt RF krävs en uttrycklig delegation i dessa fall. En förvaltningsmyndighet kan i sådant fall sluta överenskommelser även med en främmande stats regering eller med något av statens ministerier, vilket har betydelse i de fall motsvarande förvaltningsuppgifter där handläggs av ett sådant organ.

För att ett internationellt åtagande skall gälla även den för vilken svensk rätt gäller måste åtagandet införlivas i svensk rätt. Ett internationellt åtagande som sådant är nämligen inte bindande. Vid

införlivandet i svensk rätt kan två olika metoder användas. Antingen kan överenskommelsens bestämmelser införlivas genom s.k. transformation eller så kan införlivande ske genom s.k. inkorporation.

Att företräda och binda Sverige som stat i det internationella samarbetet torde i allmänhet anses som en s.k. regulatörsfunktion. I vissa fall däremot avser de överenskommelser som ingås enbart operatörsuppgifter.

Inslaget av myndighetsutövning i signatärsrollen torde - i vart fall i visst hänseende - bli beroende av avsikten med och innehållet i de internationella överenskommelserna. Affärsmässigt betingade överenskommelser, som kan ses som en del av en operatörsfunktion, faller då utanför området för myndighetsutövning. Internationellt regleringssamarbete och överenskommelser i syfte att åstadkomma exempelvis bindande enhetliga tekniska standarder skulle däremot kunna betraktas på annat sätt.

I direktiven för mitt utredningsuppdrag sågs under rubriken myndighetsutövning att Televerkets roll som signatär under alla förhållanden, dvs. oavsett om uppgiften kan sägas innefatta myndighetsutövning, bör föras över till någon annan myndighet.

Såvitt avser frågan om vilken myndighet som skall ta över de uppgifter som skall skiljas från Televerket anser jag det naturligt att Telestyrelsen träder in i Televerkets ställe.

Att generellt föra över signatärsrollen till Telestyrelsen skulle kunna betyda bl.a. att ansvaret för ingångna överenskommelser på telekommunikationsområdet flyttas från Televerket och att Telestyrelsen fick ersätta Televerket i varje internationellt forum. Alla de överenskommelser som Televerket har ingått och allt det internationella samarbete som verket deltar i kan emellertid inte behandlas på ett och samma sätt. Eftersom Telestyrelsen inte skall agera som operatör utan ha rollen av en regleringsmyndighet, är det nödvändigt att skilja mellan olika slags internationella överenskommelser på sätt som angetts ovan. De överenskommelser som har slutits och det samarbete som har sin grund i affärsmässiga överväganden mellan operatörer bör därför inte fullföljas av Telestyrelsen. I samband med bolagiseringen av Televerket får övervägas hur sådana överenskommelser skall behandlas.

#### 7.4.2 Internationella överenskommelser på telekommunikationsområdet

Enligt 2 § förordningen med instruktion för Televerket bemyndigas verket att träffa de avtal med utländska teleförvaltningar, trafikföretag och organisationer som behövs för teleförbindelserna. Frågor om sådana avtal av större betydelse skall dock lämnas över till regeringens prövning.

I allmänhet har de internationella överenskommelser som ingåtts sin grund i detta bemyndigande. I vissa fall har dock Televerket fått särskilda bemyndiganden.

### *Överenskommelser med EG*

Mellan Sverige och EG har slutits ett ramavtal för forskningssamarbete. Detta har öppnat vägen för samarbete på projektnivå inom EG:s ramprogram på bl.a. tele- och informationsteknologiområdet. Televerket har tecknat ett stort antal projektavtal inom RACE (Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe) ett projekt som syftar till att skapa ett europeiskt bredbandsnät och därmed tillhörande tjänster, ESPRIT (European Strategic Programme for Research in Information Technology) som avser det europeiska informationsteknologiprogrammet och DRIVE (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle safety in Europe) avseende transportområdet.

Sverige deltar också i COST (European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research) som omfattar i stort sett alla länder i EG och EFTA. Inom COST har ett antal överenskommelser träffats om multilateralt forskningssamarbete, bl.a. på teleområdet. Dessa har alla karaktären av s.k. Memorandum of Understanding (MoU) vilka formellt har godkänts på regeringsnivå. Ansvar för genomförandet av de flesta teleanknutna projekten vilar på Televerket. Ansvar för dessa projekt bör i princip behandlas i enlighet med vad som föreslagits beträffande forskningsansvaret i övrigt på telekommunikationsområdet - se avsnitt 7.2.3. Det bör således delas av TFB och NUTEK i enlighet med där angivna principer.

### *International Telecommunications Convention (ITC)*

Sverige är medlem av Internationella Teleunionen (ITU). ITU har sitt ursprung i dels "the International Telegraph Union" vars historia går tillbaka till år 1865, dels den organisation som skapades år 1906 genom "the Radiotelegraph Convention". Organisationerna gick samman år 1932.

Sverige har tillträtt ITU-konventionen (International Telecommunications Convention, ITC) efter regeringsbeslut år 1985 (se SÖ 1985:66). Till konventionen hör två s.k. administrativa reglementen. Dessa reglerar ITU:s standardiserings- och regleringsverksamhet på tele- och radioområdena. I detta arbete deltar Televerket jämte andra intressenter. För svensk del ansvarar Televerket för godkännandet av de rekommendationer som blir resultatet av arbetet. Rekommendationerna är inte formellt bindande men följs i stor utsträckning av teleförvaltningar och industri. Flera hundra rekommendationer har publicerats av ITU.



Den senaste revisionen av ITC ägde rum i Nairobi år 1982. Konventionen kommer att ersättas av Nice-överenskommelsen som undertecknades år 1989. Sverige har ännu inte ratificerat denna konvention.

Teleunionen skall enligt konventionen upprätthålla och utvidga det internationella samarbetet mellan medlemmarna för förbättring och rationellt bruk av varje slag av telekommunikationer samt befrämja och 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 så 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 antal organ inom unionen. Det främsta är sändebudskonferensen (Plenipotentiary Conference). Denna sammankallas vart femte eller vart sjätte år. Vid en sådan konferens kan konventionens huvudtext revideras. Härutöver förekommer s.k. administrativa konferenser, antingen för hela världen eller begränsade till en region. De behandlar specifika frågor om telekommunikationer (WATTC) och frekvenser (WARC). Vid konferenserna görs förändringar i konventionens administrativa reglementen. Vid varje sändebudskonferens väljs ett administrativt råd (Administrative Council). Unionens permanenta organ är generalsekretariatet, den internationella frekvensregistreringsbyrån (IFRB), den internationella konsultativa kommittén för telegraf och telefon (CCITT) och den internationella konsultativa kommittén för radio (CCIR). Inom CCITT och CCIR bedrivs arbete med att studera och ge ut rekommendationer avseende tekniska och operationella frågor. En del av de rekommendationer som utarbetas ligger till grund för de standarder som tas fram av regionala standardiseringsorgan. Formerna för det arbete som bedrivs inom CCITT och CCIR ses för närvarande över.

Enligt artikel 44 i ITU-konventionen är Sverige förpliktat att uppfylla konventionens bestämmelser i fråga om sin egen internationella telekommunikationsverksamhet eller när det gäller sådan verksamhet som kan åstadkomma "harmful interference" för andra länders radioförbindelser. Sverige är vidare förpliktat att vidta nödvändiga åtgärder för att konventionens bestämmelser efterlevs av sådana privata operatörer (Private Operating Agencies, POA) som fått s.k. auktorisation (Recognized Private Operating Agencies, RPOA) för att etablera och driva telekommunikationer - se avsnitt 15.

Senast i samband med bolagiseringen av Televerket bör Telestyrelsen ta över Televerkets roll som representant för Sverige i ITU och dess organisationer (jfr förordningen (1992:895) med instruktion

för Telestyrelsen, bilaga 4). Telestyrelsen kommer då att få betala Sveriges bidrag till ITU.

### *Internationella satellitkonventioner*

Intelsat har inrättats genom överenskommelser uppdelade på en huvudöverenskommelse, avsedd att ingås mellan stater, och en driftöverenskommelse, avsedd att ingås mellan staterna eller av dem utsedda telekommunikationsorgan (prop. 1971:149, TU26, rskr. 305). De som undertecknar driftöverenskommelsen kallas enligt överenskommelsen signatärer. Genom överenskommelserna har upprättats en internationell satellitorganisation, Intelsat, vilken som organisation är en juridisk person med följande organisatoriska struktur

- 1) församlingen, där huvudöverenskommelsens alla parter är företrädna,
- 2) signatärmötet, där driftöverenskommelsens alla signatärer är företrädna,
- 3) styrelsen och
- 4) det verkställande organet.

Huvudsyftet med Intelsat är enligt artikel II a i konventionen att på permanent grundval fortsätta projekteringen, utvecklingen, konstruktionen, upprättandet, driften och underhållet av rymdsektorn för det världsomfattande kommersiella telesatellitesystemet. Den främsta uppgiften är att på kommersiell grundval upplåta rymdsektorskapacitet för allmänna internationella telekommunikationer mellan alla delar av världen.

Signatärerna skall skjuta till det kapital som fordras för verksamheten enligt ett kvotsystem, vilket skall baseras på all deras användning av rymdsektorn. Styrelsen får föreskriva om ökning av kapitalet med upp till tio procent. Beslut om större ökning av kapitalet fattas av signatärmötet. Avgifter och taxor som styrelsen fastställer med ledning av de allmänna normer som signatärmötet meddelar skall betalas av alla som använder rymdsektorn, vare sig de är signatärer eller inte. Avgifterna skall täcka organisationens drift-, underhålls- och förvaltningskostnader, erforderligt driftkapital samt avskrivning och förräntning till signatärerna på investerat kapital.

Eftersom Intelsat konstruerats som en juridisk person, har organisationen tagit över äganderätten till rymdsektorn. Det ekonomiska ansvaret för organisationen, och därmed för signatärerna, är inte begränsat till företagsförmögenheten (vid inrättandet 500 miljoner dollar). Om denna inte förlår till att fullgöra vissa förpliktelser som kan uppkomma för organisationen, skall signatärerna fylla bristen genom ytterligare tillskott i förhållande till sina investeringskvoter.

Församlingen har i huvudsak endast rådgivande funktioner. Den skall särskilt beakta sådana synpunkter på Intelsat som är av intresse för parterna som suveräna stater. - Signatärmötets befogenheter avser

huvudsakligen organisationens ekonomiska och tekniska aspekter. Mötet skall bl.a. fastställa allmänna regler om godkännande av jordstationer för anslutning till rymdsektorn, om tilldelning av kapacitet i sektorn och om de taxor som skall tillämpas för användning av rymdsektorn. - Styrelsen består av en representant för varje signatär vars investeringskvot överstiger en viss nivå. Styrelsen ansvarar för projekteringen, utvecklingen, konstruktionen, upprättandet, driften och underhållet av rymdsektorn. Den skall beakta beslut, rekommendationer och uttalanden av församlingen och signatärmötet.

Intelsat skall enligt konventionen åtnjuta befrielse i alla medlemsstater från nationella inkomstskatter och tullar, m.m.

Ändringar i huvudöverenskommelsen och driftöverenskommelsen beslutas av församlingen resp. signatärmötet. En signatärs godkännande av ändring i driftöverenskommelsen förutsätter samtycke av den part som utsett signatären.

Även Inmarsat (prop. 1978/79:166, TU24, rskr. 375) är en juridisk person och reglerad genom en huvudöverenskommelse, med regeringar som parter, och en driftöverenskommelse, med regeringar eller av dem utsedda organ som parter eller s.k. signatärer. I allmänhet har resp. medlemsstats nationella teleförvaltning utsetts som signatär.

Inmarsat har till syfte att tillhandahålla en rymdsektor, dvs. en del av ett satellitsystem, bestående av själva satelliterna och tillhörande anläggningar på jorden för styrning och kontroll, för att förbättra de maritima telekommunikationerna och därigenom bidra till bl.a. förbättrad sjösäkerhet. Satellitsystemet i övrigt består av bl.a. sändar- och mottagarstationer på land, vilka signatärerna eller andra bemyndigade nationella organ har att svara för. Verksamheten har sedan inrättandet utvidgats till att omfatta landmobil trafik och kan snart komma att gälla även aeronautisk trafik.

Verksamheten inom Inmarsat finansieras genom kapitaltillskott av driftöverenskommelsens signatärer och avgifter eller taxor från dem som primärt använder satellitsystemets teletrafiktjänster, dvs. signatärerna eller, i fråga om stater som inte är medlemmar, särskilt bemyndigade teleförvaltningar eller telekommunikationsföretag. Organisationens intäkter från användaravgifter skall täcka driftkostnaderna samt återbetalning av signatärernas kapitaltillskott jämte ränta.

Organisationen förvaltas av en församling, en styrelse och en direktion under ledning av en generaldirektör. I församlingen är alla huvudöverenskommelsens parter företrädade. Den har i huvudsak endast rådgivande funktioner. Styrelsen består av företrädare för signatärerna. Den beslutar om bl.a. användaravgifterna och om upphandling av rymdsektor.

Signatärerna, utom den i organisationens hemviststat, skall vara befriade från alla inkomstskatter och tullar, m.m. I överenskommelserna regleras vidare parternas och signatärernas skadeståndsansvar på grund av organisationens åtgärder, frågor om utträde och uteslutning

samt ekonomiska uppgörelser i samband därmed och hur man går till väga för att ändra överenskommelserna.

Liksom nämnda satellitorganisationer är Eutelsat (prop. 1982/83:173, TU24, rskr. 364) en juridisk person. Överenskommelserna om Eutelsat består av dels en huvudöverenskommelse, med regeringar som parter, dels en driftöverenskommelse med regeringar eller av dem utsedda organ som parter (s.k. signatärer). Organisationens huvudsyfte är att tillhandahålla en rymdsektor för internationella allmänna tetekommunikationer i Europa. På samma sätt som för den internationella trafiken skall rymdsektorn vara tillgänglig för parternas nationella allmänna telekommunikationer mellan delar av ett land som antingen skiljs åt av annat lands territorium eller av öppna havet.

Verksamheten finansieras genom kapitaltillskott från signatärerna och avgifter från dem som använder satellitsystemet.

Eutelsat förvaltas av en församling, en styrelse och ett verkställande organ som leds av en generaldirektör. Församlingen består av alla konventionens parter. Den är organisationens högsta beslutande organ och fastställer de allmänna och långsiktiga riktlinjerna för verksamheten. - Styrelsen består av företrädare för samtliga signatärer till driftöverenskommelsen. Den skall framför allt svara för projektering, utveckling, konstruktion, upprättande, anskaffning, drift och underhåll av organisationens rymdsektor.

Organisationen liksom alla signatärer, utom den i organisationens hemviststat, skall befrias från skattskyldighet. Regler finns vidare för parternas och signatärernas ansvarighet. Överenskommelserna innehåller också bestämmelser om utträde ur organisationen samt om ändring av konventionen.

Beträffande här nämnda konventioner, dvs. Intelsat, Inmarsat och Eutelsat, har för Sveriges del genom särskilda beslut Televerket bemyndigats att vara signatär avseende samtliga tre driftöverenskommelser.

I fråga om den framtida svenska representationen i satellitorganisationerna gör jag följande bedömning.

På sätt som angetts i föregående avsnitt anser jag att innehållet i olika internationella överenskommelser måste bedömas innan beslut tas om ansvaret för dem i något hänseende skall ligga kvar på Televerket eller flyttas över till Telestyrelsen. Det får i princip anses mindre lämpligt att sådana internationella överenskommelser som uteslutande avser samarbete mellan operatörer och som har sin grund i affärsmässiga överväganden handläggs av Telestyrelsen.

Såvitt avser signatärsbegreppet har detta, som framgått ovan, en särskild betydelse enligt satellitkonventionerna. Det används i dessa för att beteckna den som varje medlemsstat utsett att agera i en slags operatörsfunktion enligt resp. driftöverenskommelse. Signatären, om sådan har utsetts, svarar för kapitaltillskott, såväl initialt som efter hand, och är det organ som står det ekonomiska ansvaret i fråga om organisationens förpliktelser. I grunden är det emellertid givetvis resp.

stat, dvs den som har utsett signatären, som har det ekonomiska ansvaret. Det är också staten som är representerad i organisationernas högsta beslutande organ, församlingen, vars medverkan är en förutsättning för bl.a. ändring av överenskommelserna.

I församlingen i de olika satellitorganisationerna torde det i och för sig kunna anses naturligt att Telestyrelsen representerar Sverige. Det skulle i så fall ske inom ramen för huvudöverenskommelserna. Framträdande beträffande satellitorganisationerna är emellertid de operativa uppgifterna och det ekonomiska värde som varje rymdsektor representerar. I sistnämnda sammanhang bör framhållas de betydande investeringar som Sverige, genom Televerket som signatär, har gjort i organisationerna och det ekonomiska ansvar som vilar på Televerket i denna roll. En av huvudfrågorna att ta ställning till är hur nämnda investeringar skall behandlas. Den frågan är i sig kopplad till hur de tillgångar som Televerket i dag förvaltar skall behandlas i samband med den förutskickade bolagiseringen av verket. Det ställningstagandet får anses innefatta andra överväganden än de som jag har att göra. Frågan om svensk representation, ägande resp. förvaltning och administration beträffande satellitorganisationerna bör därför i sin helhet övervägas i ett annat sammanhang. Det bör ske senast vid en bolagisering av Televerket. Efter det att ägarfrågan har bedömts kan en lämplig ordning övervägas för hur olika operatörer skall få tillgång till satellitkapacitet genom agerande av något svenskt organ. Det torde finnas flera olika tänkbara lösningar som är förenliga med innehållet i konventionerna. Beträffande signatärsfrågan bör beaktas det nordiska samarbetet i fråga om Intelsat som innebär att de nordiska länderna uppträder gemensamt i denna organisation. Jag vill här slutligen stryka under att det vid angivna överväganden särskilt bör beaktas *betydelsen för olika operatörer från konkurrenssynpunkt* av den satellitkapacitet som resp. organisation disponerar över.

#### *Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT)*

CEPT:s huvudsyfte är att koordinera europeiska telefrågor på förvaltningsnivå. Arbetet inom CEPT bedrivs i olika kommittéer och arbetsgrupper och resulterar i rekommendationer beträffande bl.a. tariffprinciper och teletjänster. Organisationens arbete har vidare utgjort basen för ett antal andra överenskommelser som ofta har formen av s.k. MoU. Tillämpningen av rekommendationerna är i princip frivillig medan undertecknandet av ett MoU på regulatörs- eller operatörsnivå betraktas som ett bindande avtal.

Inom CEPT bedrivs samarbete såväl mellan regulatörer som på operatörsnivå. I samarbetet enligt vissa överenskommelser deltar både regulatörsorgan och teleoperatörer. Telestyrelsen bör ta över Televerkets roll såvitt avser teleadministrations- och regulatörsfrågor.

CEPT:s organisation är för närvarande under omvandling och väntas komma att reduceras till en renodlad organisation för administrations- och regulatörsfrågor. Beslut härom fattas troligen under innevarande år. På operatörssidan har bildats en nytt fristående branschorgan, ETNO (European Telecommunication Networks Operators), som således skall handha operatörsfrågor.

Inom ramen för CEPT har under de senaste åren utarbetats ett flertal MoU som undertecknats av vissa CEPT-medlemmar. Nedan förtecknas samtliga de MoU som Televerket har anslutit sig till.

Följande MoU avser i första hand regulatörsfrågor.

- NET
- CTR
- ETSI
- ERO

Följande avser främst operativa frågor.

- Eurodata
- GSM
- EBIT
- ISDN
- OSS
- ERMES
- EURESCOM
- TFTS
- ETNO
- METRAN

#### *Avtal om frekvensfrågor*

Den 12 december 1988 slöts ett avtal mellan frekvensförvaltningarna i Danmark och Sverige om frekvensanvändning och frekvenskoordinering i band för mobila och fasta stationer i de geografiska gränsområdena mellan Danmark och Sverige. Avtalet gäller under fem år.

Ett avtal (Protocol of Agreement) ingicks den 15 maj 1991 mellan frekvensförvaltningarna i Danmark, Tyskland, Norge, Polen och Sverige om implementering av rundradioservice på frekvensbandet 104-108 MHz.

Dessa avtal fullföljs fr.o.m. den 1 juli i år av Telestyrelsen.

Vidare har avtal med förvaltningar och internationella organisationer ingåtts i samband med satellitsystemet TELE-X/Telecom 1. Avtal slöts mellan Sverige och Frankrike den 16 oktober 1990. Avtal Sverige-EUTELSAT och Sverige-Finland angående TELE-X finns som underavtal till de övergripande avtalen. Ansvaret för dessa bör övervägas i samband med bolagiseringen av Televerket.

### *Nordiskt samarbete*

Det nordiska samarbetet på telekommunikationsområdet (NORDTEL) regleras av den s.k. Stavanger-överenskommelsen av den 31 maj 1979 (Generell överenskomst om nordisk samarbete på telekommunikationsområdet). Denna ingicks mellan teleförvaltningarna i Danmark, Island, Finland, Norge och Sverige. Numera avser Nordtel-samarbetet endast operatörsfrågor medan regleringsfrågor och myndighetsfrågor på teleområdet hanteras av den nordiska myndighetssammanslutningen NSTF, i vilken numera Telestyrelsen deltar.

Ett antal avtal om nät- och trafiksamarbete har träffats inom ramen för Nordtel. Eftersom det här rör endast operatörsfrågor bör ansvaret för dessa avtal inte föras över till Telestyrelsen.

### *Bilaterala överenskommelser m.m.*

Televerket har vid sidan av det organiserade internationella samarbetet ingått ett antal bilaterala överenskommelser. Dessa har formen av samarbetsavtal och faller utanför området för myndighetsutövning. I vilken utsträckning och i så fall hur Televerket eller annan part bör fullfölja överenskommelserna, vilka anges nedan, får övervägas i samband med bolagiseringen av Televerket.

- Den 4 september 1984 undertecknades en överenskommelse om samarbete främst avseende informationsutbyte och utbildning mellan Televerket och Telephone Organization of Thailand.

- Ett samarbetsavtal med det spanska telebolaget Telefonica undertecknades den 16 november 1989. Detta täcker ett stort antal konkreta samarbetsområden.

- Med det estniska post- och teleministeriet undertecknades den 30 januari 1991 ett MoU om tekniskt samarbete och utbildning i syfte att förbättra Estlands teleförbindelser.

- Ett MoU med det ungerska HTC (Hungarian Telecommunications Company) undertecknades den 9 april 1991. Det utgör ett ramverk för besöks- och informationsutbyte samt annat samarbete.

- Den 26 april 1991 undertecknades ett MoU om samarbete med post- och teleministeriet i Lettland. Dess syfte är att undersöka samarbetsmöjligheterna när det gäller att utveckla Lettlands teleförbindelser.

Även sådana bilaterala eller multilaterala avtal med utländska teleförvaltningar eller trafikföretag som Televerket har ingått beträffande de internationella teleförbindelserna och det löpande trafiksamarbetet bör bedömas i samband med en bolagisering av Televerket. Det gäller exempelvis avtal om delägande i sjökabelsystem samt avtal med andra teleförvaltningar och oljebolag om oljepipelines som korsar telekablar på havsbotten.

## 7.5 Sammanfattande förteckning över olika bemyndiganden för Televerket m.m.

Televerket har tillagts befogenheter av skilda slag i olika författningar. I vissa fall är det fråga om normgivningsbemyndiganden, medan det i andra sammanhang handlar om befogenheter att besluta i enskilda fall eller att utföra andra särskilda uppgifter. I flertalet fall rör det sig om befogenheter att vidta åtgärder som kan hänföras till området för myndighetsutövning eller som är - eller i vart fall har varit - naturligt förbundna med Televerkets uppgift att förvalta de statliga teleanläggningarna. De flesta av dessa befogenheter har berörts i det föregående och förslag har lämnats till ändringar. I några fall ges här synpunkter på hur ett bemyndigande eller särskilda uppgifter bör behandlas. Detta avsnitt innehåller en samlad redovisning av bemyndigandena med hänvisning till det delavsnitt där de har behandlats.

Utöver det förhållandet att de bemyndiganden som i dag gäller för Televerket bör utgå berörs ett flertal författningar av de förslag som läggs fram i detta betänkande. En sammanställning av dessa författningar finns i bilaga 2 till betänkandet.

Grunden för bemyndigandena för Televerket att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § RF finns i 8 kap. 7 § RF och i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Enligt bemyndigandelagen medges subdelegation. Bemyndigandena för verket att meddela verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som enligt grundlagen inte skall meddelas av riksdagen framgår av 8 kap. 13 § RF.

Själva befogenheten att meddela föreskrifter betraktas i allmänhet som myndighetsutövning. Utan att närmare gå in på den rättsliga grunden och formen för varje bemyndigande och därmed på frågan om vilka av bemyndigandena som kan anses innefatta myndighetsutövning, anser jag att de olika myndighetsfunktionerna bör skiljas från Televerket senast i samband med bolagiseringen av verket. Utöver att regulatörs- och operatörsfunktioner skall separeras handlar det om att så långt möjligt undvika särbehandling av Televerket i förhållande till andra teleoperatörer.

De bemyndiganden eller befogenheter som berörs är följande.

- Enligt 2 § förordningen (1988:348) med instruktion för televerket bemyndigas verket att träffa de avtal med utländska teleförvaltningar, trafikföretag och organisationer som behövs för teleförbindelserna (se avsnitt 7.4.2).
- I 42 § i instruktionen för verket sägs att Televerket inom sitt verksamhetsområde skall tillhandahålla underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hus hållning med naturresurser m.m. Denna uppgift bör Telestyrelsen ta på sig. Det underlag som behövs får Telestyrelsen begära från teleoperatörerna. Lämpliga rutiner för det får utarbetas av myndigheten. Den nuvarande regleringen bör ersättas med en föreskrift i Telestyrelsens instruktion. Alternativt kan den tas in i en ny teleförordning.



- Enligt 2 a § andra stycket teleförordningen (1985:765) får Televerket genom beslut i särskilda fall medge anslutning till det allmänna telenätet av utrustning som inte är registrerad hos Telestyrelsen, om det finns särskilda skäl till det (se avsnitt 7.1.3).
- I 4 § teleförordningen anges att Televerket fastställer villkor och avgifter för att utnyttja det allmänna telenätet som inte fastställs av regeringen eller som inte är av större eller principiell betydelse. Dessa befogenheter bör utgå. Privaträttsliga avtalsvillkor bör ersätta de föreskrifter som Televerket i dag har utfärdat, TVTFS 1989:6, (jfr SOU 1990:100 s. 173). I fråga om avgifter bör någon befogenhet för Televerket att enligt författning meddela sådana inte finnas kvar (jfr SOU 1990:100 s.173 och 184). I stället bör denna uppgift, efter regeringens bemyndigande, utövas av Telestyrelsen.
- Av 5 § teleförordningen följer att Televerket utan kostnad för verket kan föreskriva att en abonnent skall utverka tillstånd till eller medgivande för att ta i anspråk mark för att anlägga eller underhålla ledningar m.m. på enskilds mark för abonnents teleanläggning. Denna föreskriftsmakt bör upphävas. Vid behov bör bestämmelsen kunna ersättas av ett privaträttsligt kundvillkor (jfr SOU 1990:100 s. 174 ff).
- Enligt 7 § första stycket teleförordningen får Televerket begränsa längden av ett teledelning i det allmänna telenätet (se avsnitt 7.1.3).
- Under beredskapstillstånd eller krig får Televerket enligt 7 § andra stycket teleförordningen inskränka teletrafiken på det allmänna telenätet i den utsträckning som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov. Vidare har verket genom beslut av Kungl. Maj:t getts befogenhet att upprätta krigstelekataloger (se avsnitt 7.1.6).
- Enligt 8 § teleförordningen meddelar Televerket föreskrifter för verkställigheten av vissa bestämmelser i förordningen. Någon sådan befogenhet bör inte kvarstå.
- I kungörelsen (1970:646) om undanförelse och förstöring av teleanläggning anges att Televerket har ansvaret för planläggning av undanförelse av bl.a. enskild tillhörande telekommunikationsanläggning. Beslut om undanförelse och förstöring av teleanläggning samt föreskrifter i vissa hänseenden meddelas av Televerket (se avsnitt 7.1.6).
- Enligt uppskovskungörelsen (1973:939) fattas beslut om uppskov för värnpliktiga i fråga om skyldigheten att tjänstgöra vid försvarsmakten under beredskapstillstånd och krig i vissa fall av Televerket (se avsnitt 7.1.6).
- Enligt förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster jämförd med personalkontrollkungörelsen (1969:446) får Televerket i vissa fall företa personalkontroll (se avsnitt 7.1.6).

Genom inrättandet av Telestyrelsen den 1 juli i år har Televerket (Televerkets frekvensförvaltning) skilts från ett antal olika befogenheter inom området för radiokommunikation. Dessa befogenheter har reglerats i kungörelsen (1967:446) om radiosändare, förordningen (1989:47) med vissa bestämmelser om radiomottagare, m.m., kungörelsen (1967:448) om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon samt förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig, m.m. Detsamma gäller beträffande förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaff-

ning, enligt vilken uttagning av radioanläggningar skulle ske på grundval av bl.a. uppgifter hos Televerket om radioanläggningar (32 §) och som i 44 § gav Televerket befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om uttagning av radioanläggningar.

ning, enligt vilken utgåvan av 1937-70  
grundvalen för de utgåvor som utgives  
1937-70 och som i 1937-70 utgives  
utgåvan av 1937-70 som utgives

[Faint, illegible text block]

[Faint, illegible text block]

[Faint, illegible text block]

## 8 Grundläggande utgångspunkter för en telelag - de telepolitiska målen

Enligt utredningens direktiv (se bilaga 1) skall en grundläggande utgångspunkt för en telelag vara att staten härigenom skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på teleområdet så att gällande telepolitiska mål kan uppfyllas. Det tilläggs dessutom att en telelag skall vara konkurrensneutral och bygga på likabehandling.

### 8.1 De telepolitiska målen och det statliga ansvaret

Gällande telepolitiska mål beslutades av riksdagen år 1988 (prop. 1987/88:118, TU28, rskr. 402). Regeringens av riksdagen antagna förslag innebär att det övergripande målet för den svenska telepolitiken skall vara att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Detta mål vidareutvecklades samtidigt i fem delmål nämligen:

- Telesystemet skall utformas så att det ger en god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer.
- Telesystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Samtidigt skall telesystemet i sig vara effektivt.
- Telesystemet skall utformas så att utvecklingsmöjligheterna tas till vara.
- Telesystemet skall utformas så att det bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden.
- Telesystemet skall vara uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig.

Med utgångspunkt i de angivna målen utvecklade departementschefen sin syn på inriktningen av telepolitiken (prop. 1987/88:118 s. 14 ff). Han framhöll bl.a. att konsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster. Han förklarade också att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på

utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster. Vidare skall staten ansvara för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät som täcker hela landet. Den av kommunikationsministern sålunda angivna inriktningen av telepolitiken biträdades av riksdagen.

I samband med fastställandet av telepolitikens inriktning år 1988 konstaterades att de telepolitiska målen delvis kunde strida mot varandra (prop. 1987/88:118 s. 18 f). Departementschefen framhöll att därför många gånger svåra avvägningar måste göras. Avvägningarna kunde leda fram till olika bedömningar av vilken roll staten skall spela på området. Han pekade på att förslag hade framförts om att staten bör ta ansvar för en stabil, kontinuerlig tillgång på de mest betydelsefulla tjänsterna. Exempelvis kunde det krävas en viss kompetens och ekonomisk styrka av den som skall erbjuda vissa tjänster. Det kunde också krävas tillstånd för den som vill upphöra att sälja viktiga tjänster.

För att närmare överväga och föreslå avgränsning och precisering av statens ansvar på teleområdet tillsattes Post- och teleutredningen (dir. 1988:11). Utredningen skulle också överväga vilka telekommunikationer som bör betraktas som grundläggande.

Utredningen avlämnade sitt betänkande år 1990 (SOU 1990:27). Det föreslogs där att staten skall garantera tillgång till en väl fungerande normal telefonkommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag och för hushåll.

Utredningen sammanfattade de grundläggande telekommunikationernas karakteristika för överblickbar tid på följande vis:

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

Post- och teleutredningens förslag togs upp i propositionen om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87 s. 137 f). De föredragande departementscheferna uttalade därvid:

Teletjänster är en viktig tjänstesektor i sig men skall samtidigt ses som en betydelsefull infrastruktur i samhället. Staten måste därför ta ansvar för att samhället har tillgång till ett modernt telesystem.

Telesektorn utvecklas för närvarande snabbt. Detta gäller både terminaler och tjänster. Att i detalj definiera vad som skall omfattas av det statliga ansvaret är därför knappast lämpligt.

Vi anser att det statliga ansvaret för telepolitiken kan delas upp i två huvudfrågor. Dels är det fråga om att bedriva en telepolitik som möjliggör och underlättar en teknisk utveckling av sektorn. Dels gäller det att garantera att de teletjänster som omfattas av ett specificerat statligt ansvar också kan utnyttjas av alla.

Vi instämmer i de överväganden som Post- och teleutredningen har gjort när det gäller avgränsningen av vilka tjänster som skall anses ingå i det statliga ansvaret. Det råder full enighet om att telefontjänsten skall ses som en sådan grundläggande teletjänst.

Tjänster utöver den grundläggande telefontjänsten är förvisso väsentliga inslag i samhällets infrastruktur. Olika användare har dock olika behov av tjänster. Det är knappast praktiskt möjligt att definiera ett generellt behov av "tilläggstjänster", vilka även snabbt undergår en teknisk utveckling.

Genom regeringens förslag, vilket antogs av riksdagen, har det således lagts fast att det statliga ansvaret skall omfatta telefonitjänsten i hela landet (prop. 1990/91:87, TU28, rskr. 369).

I enlighet med det nyssnämnda konstateras i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 7, s. 139) att staten har ett övergripande ansvar för grundläggande telekommunikationer i landet. Vidare anges att riksdagen nyligen har slagit fast att staten skall garantera tillgång till en väl fungerande normal telekommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag och hushåll. Dessutom sägs bl.a. följande (anf. prop. s. 143).

De traditionella teleförvaltningarna är inte längre de enda och självklara leverantörerna av telekommunikationslösningar till företag och allmänhet. Bakgrunden till liberaliseringen inom telekommunikationssektorn är den nya tekniken, som gör det möjligt att relativt snabbt och till överkomliga priser etablera alternativa nät, som konkurrerar med de allmänna telenäten. Ny teknik ger också möjligheter att erbjuda nya tjänster. Men liberaliseringen är också uttryck för en politisk vilja att skapa mångfald och valmöjlighet för telekonsumenterna och ge nya aktörer tillfälle att etablera sig i den nya expansiva telekommunikationsbranschen.

## 8.2 Konkurrensneutralitet och likabehandling

Riksdagsbeslutet år 1988 om inriktningen av telepolitiken innebär som nämnts i föregående avsnitt bl.a. att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster.

Frågan om konkurrens på telekommunikationsmarknaden tas också upp i 1992 års budgetproposition. Departementschefen anför i det sammanhanget följande (prop. 1991/92:100, bil. 7, s. 145):

Regeringen intensifierar nu arbetet med att anpassa den svenska telemarknaden till ökad internationalisering och konkurrens. I en marknadsekonomi är det statens viktigaste näringspolitiska uppgift att utforma stabila regelsystem samt att säkra en god infrastruktur och fungerande marknader. Telekommunikationsmarknaden präglas i dag inom vissa sektorer av stark dominans från televerket. Därför bör förändringar av regelverk och strukturella åtgärder vidtas för att åstadkomma en fungerande marknad. Detta innebär bl.a. att

organisation och styrning av företaget utformas så att en fungerande konkurrens på telemarknaden möjliggörs.

I nämnda proposition sägs vidare att statens ansvar för konkurrensen inom telekommunikationssektorn skall utövas effektivt och att ett led i detta är att skilja Televerkets myndighetsfunktioner från affärsverksamheten. Detta anges gälla speciellt på en konkurrensutsatt marknad, där Televerket utgör en av flera aktörer. Dessutom slås det fast att konkurrens är ett av de viktigaste medlen för att uppnå ett mångfacetterat utbud och låga priser.

### 8.3 Överväganden

Författningsregleringen på telekommunikationsområdet är i nuläget begränsad. Den ställning som Televerket för närvarande har bygger inte på ett rättsligt monopol. Tvärtom är det till skillnad från vad som är fallet i många andra länder öppet för var och en att starta verksamhet inom teleområdet.

Televerket kan i dag sägas dominera väsentliga delar av telemarknaden. Det nuvarande allmänna telenätet har en central funktion i det sammanhanget. Även om nya aktörer har etablerat och kommer att etablera sig inom olika delar av marknaden, kan det antas att Televerkets ställning och betydelsen av det allmänna telenätet kommer att bestå under överskådlig tid. Såvitt avser Televerkets marknadsdominans torde det sagda gälla i vart fall i fråga om att tillhandahålla grundläggande telekommunikationer.

I mitt utredningsuppdrag ingår att lägga fram förslag till den lagstiftning som behövs på telekommunikationsområdet - en telelag. Som nämnts ovan skall lagen vara konkurrensneutral. Samtidigt skall den bygga på likabehandling, dvs. vara icke-diskriminerande.

Televerkets position och den angivna konkurrensneutrala och icke-diskriminerande inriktningen av en telelag gör det svårt att uteslutande genom författningsreglering åstadkomma en fungerande marknad på telekommunikationsområdet. Det är troligt att det krävs också andra åtgärder för att reducera den obalans i konkurrensförutsättningarna som annars skulle kunna bli fallet.

Det bidrag som en telelag kan ge till att - i enlighet med inriktningen av telepolitiken - uppnå en fungerande marknad torde framför allt vara att tillhandahålla ett regelsystem som ger de grundläggande förutsättningarna för verksamheten på teleområdet. Däremot kan det, om kravet på att lagen skall vara konkurrensneutral och icke-diskriminerande skall upprätthållas till fullo, knappast förväntas att den skall ha inriktning på särskilda åtgärder i förhållande till en operatör som har en dominerande ställning. Med hänsyn till målet att skapa en fungerande marknad kan det dock vara skäl överväga att, trots den övergripande konkurrensneutrala inriktningen, i regleringen öppna för

vissa åtgärder som närmast bör betecknas som konkurrensutvecklande. Det kan då vara fråga om verksamhet inom de delar av telemarknaden där det bedöms att någon konkurrens annars inte skulle komma att uppstå inom överskådlig tid.



Das ist die erste...  
die die...  
apparat...

1891  
1892  
1893  
1894  
1895  
1896  
1897  
1898  
1899  
1900  
1901  
1902  
1903  
1904  
1905  
1906  
1907  
1908  
1909  
1910  
1911  
1912  
1913  
1914  
1915  
1916  
1917  
1918  
1919  
1920  
1921  
1922  
1923  
1924  
1925  
1926  
1927  
1928  
1929  
1930  
1931  
1932  
1933  
1934  
1935  
1936  
1937  
1938  
1939  
1940  
1941  
1942  
1943  
1944  
1945  
1946  
1947  
1948  
1949  
1950  
1951  
1952  
1953  
1954  
1955  
1956  
1957  
1958  
1959  
1960  
1961  
1962  
1963  
1964  
1965  
1966  
1967  
1968  
1969  
1970  
1971  
1972  
1973  
1974  
1975  
1976  
1977  
1978  
1979  
1980  
1981  
1982  
1983  
1984  
1985  
1986  
1987  
1988  
1989  
1990  
1991  
1992  
1993  
1994  
1995  
1996  
1997  
1998  
1999  
2000  
2001  
2002

## 9 Regleringsstruktur på teleområdet

Telelagen skall ha ett sådant innehåll att de telepolitiska mål som riksdagen har lagt fast kan uppfyllas.

Lagen bör innehålla ett krav på tillstånd för rätten att bedriva sådan verksamhet på teleområdet som är av betydelse för att uppnå de telepolitiska målen och för att skapa konkurrens.

I det föregående kapitlet har redovisats vad som bör vara styrande för en reglering på teleområdet. Det framgår där att en telelag skall ge förutsättningarna för att uppfylla de telepolitiska mål som har lagts fast av riksdagen. Bestämmelserna skall ha ett sådant innehåll att konkurrensen på teleområdet kan utvecklas. Vidare skall regleringen medverka till att det kommer att råda konkurrensneutralitet och att olika aktörer behandlas lika. Det bakomliggande syftet härvidlag är att teleanvändarna skall kunna välja mellan olika teleföretag och kunna få största möjliga utbyte av de medel som används.

I den mån närmandet till EG, med därav följande krav på implementering av EG:s rättsakter på teleområdet, gör att det föreligger behov av särskilda lagregler måste också detta beaktas när regleringen utformas. Även internationella åtaganden i övrigt skall beaktas vid utformningen av lagstiftningen.

### 9.1 Vad skall åstadkommas med en telelag?

Med ledning av ovan angivna förutsättningar kan det slås fast att en telelag bör ha ett sådant innehåll att följande mål kan uppfyllas. Samhället skall genom regleringen och andra åtgärder således försäkra sig om att följande förhållanden kommer att gälla inom teleområdet.

- *Det skall finnas ett öppet och sammanhållet telenät som täcker hela landet (prop. 1987/88:118 s. 16 f).* Detta torde innebära att i den utsträckning det finns olika ägare/innehavare av telenät bör dessa

vara skyldiga att lämna tillträde till sitt nät åt andra ägare/innehavare och åt abonnenter i andra telenät. Nät som är av allmän betydelse bör utformas så att det är möjligt för användarna att välja mellan olika tjänsteutbudare. Samtrafikeringsplikt bör således gälla, åtminstone i den utsträckning som näten har någon betydelse från allmän synpunkt.

- *Telefonitjänst (den grundläggande telekommunikationstjänsten) skall tillhandahållas företag och hushåll i hela landet (prop. 1990/91:87 s. 137 f). Taltelefoni skall erbjudas oavsett var i landet sådan efterfrågas. Vad gäller hushåll skall rättigheten att erhålla abonnemang dock vara begränsad till den plats där den som efterfrågar tjänsten är stadigvarande bosatt. (Jfr. prop. 1987/88:118 s. 9)*
- *Telefonitjänsten skall erbjudas alla på sådana villkor att de har råd att utnyttja denna tjänst (prop. 1987/88:118 s. 13 och 17 f samt prop. 1990/91:87 s. 136). Detta torde vara en del av det sociala hänsynstagande som skall gälla för teleområdet.*
- *Telefonitjänsten skall så långt tekniken medger det kunna användas av alla oavsett eventuella handikapp hos användaren (prop. 1987/88:118 s. 13 och prop. 1990/91:87 s. 151). Personer med funktionsnedsättningar bör kunna få del av de fördelar som utvecklingen av teknik och tjänster innebär och erbjudas tillgång till vad som med hänsyn till deras handikapp motsvaras av telefoni-tjänsten.*
- *Telesystemet skall vara så utformat att det tillgodoser behovet hos allmänheten av att kunna alarmera kommunal räddningstjänst, ambulans, polis m. fl. verksamheter av liknande beskaffenhet.*
- *Utvecklingsmöjligheterna för telesystemet skall tas till vara (prop. 1987/88:118 s. 12 f). Nya tekniker och system skall kunna introduceras så snart som det finns en marknad för dessa.*
- *Telesystemet skall vara uppbyggt så att det är uthålligt och tillgängligt under krislägen och i krig (prop. 1987/88:118 s. 13 f). De televerksamheter som har betydelse för upprätthållande av väsentliga funktioner i samhället skall vara utformade så att de har motståndskraft mot avbrott, störningar, etc. De delar av telesystemet som har betydelse för verksamheten i krig eller krigsfara skall vara så beskaffade att det finns möjlighet att dirigera om trafik för prioritering av sådan trafik som är av betydelse för rikets säkerhet. Vidare skall ledningsnät, växlar och ledningscentraler ha motståndskraft mot fysisk påverkan.*

- *Televerksamhet skall bedrivas så effektivt som möjligt (prop. 1987/88:118 s. 11 f).*
- *Taxor för teletjänster bör vara bestämda med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten (prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 146).*
- *Alla slag av televerksamhet skall vara öppna för konkurrens mellan olika nätinnehavare och tjänsteutbjudare. Syftet med detta är att de som efterfrågar telekommunikationer skall få tillgång till bästa möjliga utbud av teletjänster till lägsta möjliga pris. (Jfr. prop. 1987/88:118 s. 16 och prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 137 och 145.) Målet skall vara att nå en fungerande marknad med ett diversifierat utbud från ett flertal aktörer inom olika delar av teleområdet. En så fri konkurrens som möjligt är ett av de medel som skall användas för att uppnå en fungerande marknad. Några inskränkningar i rätten för tillträde till teleområdet skall i princip inte gälla, med undantag av förhållanden som är betingade av fysiska omständigheter, såsom att radiofrekvenser är en begränsad resurs.*
- *Regulatorsuppgifter inom teleområdet skall utföras av ett organ som är helt fristående i förhållande till teleoperatörer (prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 145; EG-kommissionens direktiv 90/388/EEC, art. 7).*
- *Utrustning som skall anslutas till telenät som är av allmän betydelse skall stå i överensstämmelse med de grundläggande krav som följer av nationella standarder eller harmoniserade europastandarder. Endast sådan utrustning skall få säljas (EG-Rådets direktiv 29 april 1991, 91/263/EEC, "terminaldirektivet"). Konkurrens på utrustningsmarknaden förutsätter en samstämmighet i tekniken, så att en och samma utrustning kan kopplas till vilket allmänt nät som helst. En reglering på teleområdet skall sålunda ha ett sådant innehåll att den medverkar till att ovan upptagna mål kommer att kunna uppfyllas. Vissa av målen är av den karaktären att det får anses vara ett tvingande krav att de tillgodoses fullt ut. Detta gäller exempelvis att det skall erbjudas telefonitjänst i hela landet. Andra är mera av karaktären att det genom regleringen skall vara möjligt att stödja en utveckling i den angivna riktningen. Detta får anses gälla bl.a. för att tillfredsställande konkurrens skall uppnås inom teleområdet. Vad gäller denna inriktning kan det noteras att utsikterna till framgång skiljer sig med hänsyn till vilken del av området det rör sig om. Förutsättningarna för att få till stånd konkurrens på i huvudsak lika villkor torde inte vara desamma inom exempelvis utrustningsmarknaden som när det gäller tillhandahållandet av transmissionstjänster i ett nät. Medan det redan i dagsläget finns ett stort utbud av*

teleterminaler, är det antal marknadsaktörer som erbjuder nättjänster begränsat (se avsnitt 2). Telenätet är i betydande utsträckning redan utbyggt och byggandet av alternativa fysiska nät, åtminstone vad gäller lokalnät (accessnät), kräver betydande investeringar med tillräcklig avkastning först i ett längre tidsperspektiv. Bl.a. detta ger anledning anta att en utvecklad konkurrenssituation på nätsidan inte går att åstadkomma så snabbt som på utrustningsområdet eller vad gäller tillhandahållandet av s.k. värdeökande teletjänster. Det torde därför komma att dröja innan en fungerande marknad med ett flertal aktörer föreligger. Det senast sagda skall dock inte tolkas så att det inte är möjligt att inom överskådlig tid åstadkomma förbättringar av marknadssituationen och efter hand, framför allt genom användning av ny teknik, få till stånd betydande inslag av konkurrens även på nätsidan. Vad gäller långväga nationella förbindelser och internationella rutter finns det redan eller håller konkurrenter på att skapa alternativ till Televerkets nät.

Vid val av vilken regleringsstruktur som är den lämpligaste för en telelag måste hänsyn tas inte bara till avsikten att regleringen skall medverka till att de angivna målen uppnås, utan det finns dessutom anledning att beakta att målen har sinsemellan olika karaktär.

Vad gäller möjligheterna att nå de uppställda målen är det också av betydelse vad som händer vid sidan av författningsregleringen. Det sätt på vilket Televerket kommer att ombildas till aktiebolag och de förutsättningar som ägaren, staten, ger för dess framtida verksamhet är därvid av stor betydelse. Den tekniska utveckling som kan förväntas spelar givetvis också en betydande roll.

När uppbyggnaden av den nya regleringen skall bestämmas måste man ta ställning till huruvida ett system med krav på tillstånd eller liknande auktorisation är påkallat eller om detta inte behövs. En grundläggande utgångspunkt för detta ställningstagande är vad som krävs för att de ovan angivna målen skall kunna uppfyllas. Med andra ord är frågan om man måste införa ett system med tillstånd för att de av riksdagen bestämda målen för telepolitiken skall kunna tillgodoses eller om målen går att tillgodose utan ett tillståndsförfarande.

## 9.2 Allmänna utgångspunkter avseende frågan om tillståndsreglering eller reglering utan tillstånd

Det svenska telekommunikationsområdet är såsom framgått av det föregående reglerat i förhållandevis liten utsträckning. Sverige skiljer sig därvidlag från flertalet andra länder. Något legalt monopol finns således inte, utan det råder fri etableringsrätt för andra företag att bygga och driva egna telenät i konkurrens med Televerkets nät. Som ovan påpekats finns också i viss utsträckning alternativ till detta nät för

internationell och nationell långdistanstrafik. Vidare är tredjepartstrafik tillåten. Någon konkurrens vad gäller lokalnätet förekommer dock inte, trots att det är tillåtet för envar att driva lokalnät. Snarast kan detta förhållande förklaras av svårigheterna att mot bakgrund av den prisbild som gäller enligt den uttalade prispolitiken erbjuda något konkurrenskraftigt alternativ för trafik på lokalnätet med hittills tillgänglig teknik.

Något krav på tillstånd för den som önskar etablera sig på den svenska telemarknaden ställs således inte för närvarande, med undantag av det tillståndskrav som gäller enligt radiolagen (1966:755) för rätt till användning av radiosändare.

Den strävan mot att öppna telemarknaden för konkurrens som allmänt uttalats såväl av riksdagen (se t.ex. prop. 1990/91:87 s. 136, TU28, rskr. 369) som inom ramen för det europeiska integrationsarbetet får anses innebära att eventuella hinder för etablering av flera marknadsaktörer bör undanröjas. Att mot den bakgrunden införa en ordning som innebär att en tidigare fri verksamhet blir tillståndsberoende synes i sig knappast framstå som följdriktigt.

Det är dock att observera att en övergång till den nya, eftersträvade marknadssituationen med ett flertal nätoperatörer och tjänsteutbjudare, som verkar i fri konkurrens, innebär vissa förändringar.

En förändring torde följa av att Televerket ombildas till bolag. Staten har genom Televerket - alldeles oavsett verkets monopolställning - tillgång till de medel, genom vilka de telepolitiska målen i huvudsak kan förverkligas. Genom Televerkets ombildande till ett eller flera privaträttsliga subjekt avhänder sig staten - under förutsättning att man inte som ägare avser att frångå ett marknadsmässigt uppträdande för att uppfylla målen - dessa medel. Staten måste därför söka andra mer indirekta vägar för att målen skall uppnås.

En annan förändring hänger samman med den konkurrensutveckling som uppmuntras på telemarknaden. Denna kommer troligtvis att leda till en successiv ökning av antalet nätinnehavare och företag som bjuder ut teletjänster. Telenät och teletjänster hänger samman i en komplicerad struktur och samhället är i hög grad beroende av att detta system fungerar. För att garantera denna funktion kan staten i framtiden behöva kontrollera inte bara en operatör utan flera. Dessutom kan deras inbördes samverkan behöva styras.

Härtill kommer en tredje förändring, som är betingad av det nyligen träffade EES-avtalet, vilket - förenklat uttryckt - innebär att Sverige åtar sig att på ett antal teletjänstområden se till att vissa regler iakttas av operatörerna. Dessa åtaganden kan förutsätta en rättslig reglering av förhållandena, däribland avtalsvillkor, på operatörsmarknaden.

Det kan inte uteslutas att just den nya marknadssituationen med flera aktörer ställer krav på användningen av styrinstrument som förutsätter ett tillståndssystem för att fungera. I direktiven (dir 1991:34) konstateras, att det finns skäl som talar för att ett nytt regelsystem bör innefatta krav på tillstånd för den som skall bedriva kommersiell televerksam-

het. Av allt att döma har man således här utgått från att en reglering med tillståndskrav bör införas på teleområdet.

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

Ett annat motiv för tillståndsförfarande kan vara att det inte är lämpligt eller möjligt att styra den ifrågavarande verksamheten enbart med generellt avfattade regler. För att uppnå målen kan det vara nödvändigt att styra verksamheten genom att utforma speciella villkor under vilka verksamheten skall bedrivas. Bedrivs verksamheten av olika rättssubjekt bör det, med hänsyn till att aktörerna har skiftande möjligheter att bidra till måluppfyllelsen, kanske inte vara exakt samma regler som skall gälla för alla. De olika aktörernas skilda förutsättningar kan motivera att villkoren för att bedriva verksamheten anpassas till vad som är påkallat för varje särskild aktör.

Finns det å andra sidan inte någon anledning till skiftande villkor med avseende på olika aktörer, kan målet med regleringen nås lika bra genom att använda uteslutande generella föreskrifter i lag, förordning eller i myndighetsföreskrifter. Om det inte finns andra skäl för ett tillståndsförfarande kan det förefalla vara en onödig omgång att i så fall välja en sådan ordning.

I detta sammanhang bör också observeras att om det inte går att säkra vissa mål enbart med föreskrifter kan, som ett alternativ till individuellt utformade villkor, måluppfyllelsen ske genom att någon åtar sig att ombesörja dessa uppgifter. Sådana säruppgifter skulle i så fall kunna upphandlas av exempelvis telemyndigheten inom ramen för myndighetens ansvar, varefter avtal mellan staten (telemyndigheten) och vederbörande företag skulle slutas.

Frågan om hur uppnåendet av de olika telepolitiska målen skall finansieras behandlas inte här utan berörs i avsnitt 17.2.

### 9.3 Hur kan måluppfyllelsen säkras?

De mål som enligt ovan skall kunna uppfyllas är relativt allmänt uttryckta och lämnar en del frågor om sin närmare innebörd obesvarade. Trots denna osäkerhet är det av intresse att försöka undersöka huruvida dessa främst är lämpade att uppfyllas med generellt gällande föreskrifter, eventuellt i kombination med att vissa åtaganden utförs efter särskild upphandling, eller om tillgodoseendet av målen förutsätter att det finns möjlighet att genom individuella villkor bestämma vad som skall gälla för i vart fall vissa av aktörerna på marknaden.

Inledningsvis finns det anledning att notera att vissa av målen är sådana att de kan antas komma att främjas utan att särskilt tas upp i regleringen. Detta torde gälla exempelvis inriktningen mot ett effektivt

telesystem och öppenheten mot utvecklingsmöjligheter. Till stor del får nämligen mål av detta generella slag anses omfattas av den allmänna strävan som finns att öppna för konkurrens och nå en fungerande marknad.

Vad gäller exempelvis målet att regulatorfunktioner skall utföras av ett organ som är oberoende av marknadsaktörerna är inrättandet av Telestyrelsen, som började sin verksamhet den 1 juli 1992, ett betydelsefullt steg i önskad riktning. Överförandet av Televerkets återstående myndighetsuppgifter behandlar jag i avsnitt 7 i detta betänkande.

Beträffande övriga mål inskränker jag denna undersökning till dem som jag bedömer vara av störst allmänintresse och ha omedelbar betydelse för hur regleringen skall utformas.

### 9.3.1 Ett öppet och sammanhållet telenät

Inriktningen att det skall finnas ett öppet och sammanhållet telenät som täcker hela landet (prop. 1987/88:118 s. 17 f) torde ha sin utgångspunkt i det grundläggande målet att telesystemet skall vara så utformat att alla skall ha möjlighet att utnyttja telefoni. I det sammanhanget finns skäl anta att det sammanhållna nätet efter hand också kommer att medge användning av telefax och låghastighetsmodem på samma förbindelse i alla delar av landet.

Med hänsyn till att målangivelsen om ett öppet och sammanhållet nät synes utformad mot bakgrund av att det huvudsakligen finns endast ett nät, dvs. det av Televerket disponerade statliga nätet, kan det sättas i fråga huruvida det avser även andra telenät som tillkommer efter hand. Något säkert svar på denna fråga är svårt att finna, men med hänsyn till det övergripande ansvar för telesystemets funktion som staten anser sig bära ta finns det skäl som talar för att avsikten är att det öppna och sammanhållna nätet även gäller nät i övrigt av allmän betydelse.

Det kan vara tveksamt huruvida det telenät som avses är det som huvudsakligen är avsett för taltelefoni och ovan angivna närliggande användningar, eller om målet gäller för samtliga telenät, dvs även sådana telenät som inte är avsedda för taltelefoni men i den meningen är allmänna att de antingen av innehavaren direkt eller av en tjänsteoperatör tillhandahålls åt envar. Med hänsyn till att statens ansvar skall vara begränsat till grundläggande telekommunikationer (prop. 1987/88:118 s. 9), dvs. telefonitjänst (prop. 1990/91:87 s. 137 f), kan det vara skäl att anse att det öppna och sammanhållna telenätet skall vara inskränkt till nät som ombesörjer taltelefoni. Emellertid är det, till följd av teknikens utveckling, svårt att göra en skarp gränsdragning mellan nät för taltelefoni och andra nät. Redan nu och antagligen än mera i framtiden används samma nät för såväl tal som andra tillämpningar. Det kunde därför finnas anledning att tolka kravet på ett



öppet och sammanhållet telenät i landet så att därmed avses samtliga delnät som har någon betydelse för samhällslivet.

Kravet på att nätet skall vara öppet och sammanhållet får, som ovan antytts, anses bäst upprätthållas genom att alla nätinnehavare, åtminstone om näten har någon omfattning av betydelse eller medger trafik med abonnenter i andra nät, åläggs att ge tillträde för alla andra motsvarande näts användare. Här kan det emellertid finnas skäl att notera den fastlagda begränsningen av samhällsansvaret, dvs. till telefonitjänsten. Detta kan motivera att kravet på att nät skall vara öppna och sammanhållna inte bör hävdas vad gäller de nät som inte används för taltelefoni. Med denna begränsning bör kravet gälla alla nät som i någon mening kan anses vara allmänna, dvs. som medger anslutning för kunder på i huvudsak likartade villkor. Med hänsyn till att kravet på öppenhet och sammanhållning bör gälla alla som tillhandahåller överföring av taltelefoni kan det antas att uppfyllelsen härav kan åstadkommas genom föreskrifter.

### 9.3.2 Telefonitjänst i hela landet

Målet att telefonitjänst skall tillhandahållas företag och hushåll i alla delar av landet innefattar ett krav på samhället att se till att telefonitjänst tillhandahålls hushåll och företag även då det för den enskilde teleoperatören inte finns ett utifrån kommersiella överväganden betingat intresse av att tillhandahålla denna tjänst. Utgångspunkten är att tjänsten skall erbjudas på samma villkor som annars gäller (prop. 1987/88:118 s. 9). Naturligen bör detta mål också ses i belysning av målet att alla skall ha råd att utnyttja telefonitjänsten (se nedan). Det som kanske främst kommer i åtanke är abonnemang i glesbygd eller annars på platser som är mera kostsamma att inordna i nätet än vad som motiveras av omedelbara affärsmässiga intressen. Det kan ibland också vara fråga om kostnader som har sin bakgrund i att det befintliga nätets kapacitetstak i någon del har nåtts.

Kostnaden för att koppla in en telefoniabonnent i ett telenät och att underhålla abonnentledningar m.m. är inte lätt att entydigt bestämma. För teleoperatören är det rimligtvis ett intresse att ha så många abonnenter som möjligt i sitt nät, eftersom detta leder till att det blir större trafikmängd och därmed högre intäkter. Operatören har således ett grundläggande affärsmässigt intresse av att kunna erbjuda den efterfrågade tjänsten.

Med hänsyn till det ovan behandlade kravet på skyldighet för varje nätinnehavare att upplåta sitt telefoninät för samtrafik med andra nät kan det konstateras att den nätinnehavare som, utan att kunna ta ut kostnaden av den ifrågavarande abonnenten, ansluter denne i sitt nät själv får bära kostnaden för inkopplingen och underhållet av förbindelsen, medan alla andra nätinnehavare drar nytta av inkopplingen genom att också deras abonnenter kan kommunicera med den

inkopplade. Den kostsamma anslutningen av abonnenten och det dyrbara underhållet av anslutningen genererar således teletrafik inte bara hos den operatör som står för inkopplingen utan även i andra operatörers telenät, trots att dessa inte haft kostnaden att ansluta abonnenten respektive underhållskostnaden.

Som tidigare påpekats kan det visa sig vara förenat med högre kostnader att koppla in vissa abonnenter än andra. Detta gäller företrädesvis abonnenter i glesbygd.

Dimensioneringen av en viss nät-del kan, till följd av att abonnent-tillslutningen ökar vid ett givet tillfälle, visa sig otillräcklig, vilket ger upphov till mycket höga investeringskostnader när antalet stiger över ett visst tal. Detta kan gälla såväl i tätort som i glesbygd. Ur ett strikt kostnads/intäktsperspektiv med avseende på den ifrågavarande abonnenten skulle kanske investeringen i nätförstärkningen inte göras. Alternativt skulle kanske investeringen i nätet göras först om abonnenten själv bidrog till en del av kostnaden.

I dessa situationer har det av staten deklarerade ansvaret för telefonitjänsten sin betydelse. Samhället skall alltså säkra allas möjlighet att få tillgång till telefonitjänst, utan att den enskilde själv skall behöva betala den verkliga kostnaden i de fall denna kostnad överstiger en allmänt tillämpad abonnentavgift. Detta kan göras på flera olika sätt.

Ett sätt är att staten ålägger den dominerande operatören på telefoniområdet att upprätthålla denna service. Någon särskild ersättning för denna skyldighet skulle inte behöva lämnas, åtminstone inte så länge den dominerande ställningen har en viss omfattning. Fördelen med denna lösning är att det inte måste klaras ut vilka abonnemang som har den karaktären att de inte är kommersiellt intressanta. Skyldigheten skulle ju gälla gentemot alla som önskar utnyttja tjänsten. Mot bakgrund av att dominanten för närvarande är en statsverksamhet och efter en ombildning, åtminstone initialt, ägs av staten skulle åligandet för denne operatör kunna följa av ett *avtal mellan denne och staten*.

Om inte avtalsmodellen anses lämplig är det måhända naturligare att utforma skyldigheten som ett *villkor i ett tillstånd*. På grund av åläggandets individuella karaktär ("T-bolaget skall vara skyldigt att utan särskild ersättning från staten på allmänt gällande villkor tillhandahålla telefonitjänst åt envar till dennes permanentbostad eller driftställe") torde det knappast vara ägnat att utformas som en föreskrift i en författning. Det är ju att beakta att skyldigheten i så fall skulle komma att riktas mot ett bestämt privaträttsligt subjekt. Det kan därvid vara tveksamt huruvida den avser situationer av visst bestämt slag eller riktar sig till en i allmänna termer bestämd krets av personer. Kravet på generell tillämpbarhet, som enligt regeringsformen gäller för föreskrifter, kan därför kanske inte anses uppfyllt.

Ett annat sätt kan vara att staten genom teledirektoraten uttryckligen ikläder sig ett ansvar för att målet tillgodoses. Ett sätt för

myndigheten att uppfylla detta ansvar vore då att, i den situation där det visar sig att marknadens aktörer inte vill erbjuda en viss potentiell kund ett abonnemang (eller endast erbjuder telefonitjänsten under förutsättning av att kunden betalar ett avsevärt högre pris än det annars tillämpade), genom ett *anbudsförfarande* handla upp den ifrågavarande tjänsten och därmed se till att abonnemanget kommer till stånd på förutsättningar som uppfyller målet att envar skall ha råd att utnyttja telefonitjänsten.

I denna modell går alltså staten in och betalar mellanskillnaden mellan det pris som upphandlingen stannar vid och den avgift som kunden skall erlägga till operatören. Det torde ligga närmast till hands att sådana insatser måste finansieras med avgifter från antingen hela teleanvändarkollektivet (t.ex. extra markeringsavgift) eller från operatörskretsen (t.ex. avgift i förhållande till verksamhetens omfattning).

Det finns anledning att peka på vissa förhållanden som kan visa sig vara problematiska vid en tillämpning av upphandlingsmodellen i ett initialskede. En förutsättning för att modellen skall fungera på ett tillfredsställande sätt torde vara att det råder en marknadssituation med ett antal konkurrerande aktörer som samtliga har intresse av att erbjuda telefonitjänsten. Detta har betydelse dels för att få en rättvisande bild av omfattningen av de olönsamma delarna av nätet, de som alltså skulle upphandlas, dels för vilket pris som de upphandlade tjänsterna skulle betinga. I den situation som kan förväntas råda de närmaste åren med i praktiken endast en aktör som tillhandahåller fast telefonitjänst ända ut till abonnenten måste det antagligen finnas någon form av kontrollmöjligheter för dennes agerande. Denne skulle kunna vägra inkoppling av en abonnent under påstående att detta är kommersiellt betungande, eftersom det kan antas att det inte finns någon annan som har möjlighet att erbjuda abonnemanget. På detta vis skulle det, åtminstone teoretiskt, vara möjligt att betydande delar av det lokala nätet skulle komma att upphandlas och alltså betalas med avgiftsmedel till priser som i praktiken bestämdes av en enda operatör. Systemet skulle i och för sig inte heller säkra att målet skulle uppfyllas, eftersom upphandlingsförfarandet knappast torde förutsätta en skyldighet för någon att ge ett anbud. - Möjligen kan ett införande av det förslag till ny konkurrenslag, som finns redovisat i Ds 1992:18, erbjuda en lösning som gör att det vid behov går att komma till rätta med och balansera möjligheterna för den dominerande operatören att agera på det angivna sättet.

För användningen av en ordning med upphandling talar å andra sidan det förhållande att det är ett system där det genom telemyndighetens medverkan öppet redovisas vilka förutsättningar som gäller för den ifrågavarande verksamheten. Rätt utformat torde systemet leda till att kostnaderna för de betungande uppgifterna vad gäller telefonitjänsten identifieras. Det ges möjlighet för marknaden att anpassa sig till

de givna förutsättningarna och det kan möjligen snabbare än vad som annars skulle bli fallet leda till att alternativa kostnadseffektivare lösningar för tillhandahållandet av lokalnät kommer fram. Möjligen kan ett upphandlingssystem också underlätta överenskommelser rörande villkor för samtrafik om det leder till att de betungande åtagandena på lokalnätet helt finansieras på detta sätt.

Ett upphandlingssystem torde kunna genomföras författningstekniskt på så sätt att det föreskrivs att telemyndigheten har ett ansvar för att envar skall erbjudas tillgång till telefonitjänst i permanentbostaden eller driftstället på samma villkor som gäller för landet i övrigt. Det kan därtill vara lämpligt att föreskriva en skyldighet för myndigheten att vid uppfyllandet av detta ansvar tillämpa en ordning med allmän inbjudan till anbudsgivning avseende de aktuella tjänsterna. En hänvisning till den lag om offentlig upphandling, som föreslås i Ds 1992:4, Offentlig upphandling och EES - ett lagförslag, kan vara motiverad.

### 9.3.3 Alla skall ha råd att utnyttja telefonitjänsten

Eftersom telefonitjänsten är den s.k. grundläggande telekommunikationstjänsten med stor betydelse för alla för möjligheterna att kommunicera har det slagits fast att den skall tillhandahållas på sådana villkor att alla skall ha råd till att utnyttja den (prop. 1990/91:87 s. 137 f). Det som avses torde vara tillgången till den fasta kopplade telefonitjänsten. Målsättningen gäller alltså inte villkoren för användning av mobiltelefon. Med hänsyn till formuleringen "ha råd till" finns anledning att utgå från att den grupp som avses är privatpersoner, alltså hushållen.

Den operatör som i dagsläget tillhandahåller telefonitjänst åt alla är Televerket. Det finns anledning att anta att detta förhållande i huvudsak kommer att bestå även tiden närmast efter det att verket har blivit aktiebolag. Det kan dock förväntas att telefonitjänst i ökad omfattning kommer att erbjudas av andra än televerksbolaget, men det finns skäl förmoda att verksamheten då främst kommer att inriktas på stora företagskunder, storstadsområden och långdistanstrafik.

Målet att alla skall ha råd att använda telefonitjänsten synes, mot bakgrund av att Televerket och därefter det bolag som bildas av verket under de närmaste åren i praktiken torde vara enda tillhandahållare av telefonitjänst åt hushållskunder, kunna tillgodoses genom att staten i sin egenskap av ägare av bolaget inför detta mål som en intern prispolicy för bolaget.

Måluppfyllelsen skulle också kunna säkras genom att staten och bolaget träffar ett avtal om detta.

Alternativet till en ordning med avtal mellan staten och televerksbolaget är att det ges en föreskrift i lag med bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bestämmande, telemyndigheten att

bestämma om vissa högstpriser för telefonitjänsten. En sådan ordning torde rymmas inom vad som är att anse som offentligrättsliga föreskrifter, eftersom de, utan att direkt normera rättsförhållandet mellan operatören och dennes kunder, endast ålägger operatören en förpliktelse att vid ingående av avtal med kunder inte kräva högre pris än det tillåtna. En operatör som överträder pristaksbestämmelsen skulle dessutom riskera en offentligrättslig sanktion (se Strömberg, Normgivningsmakten, 1989, s. 66).

Med hänsyn till att det efter hand kan förväntas att flera aktörer på telemarknaden kommer att tillhandahålla hushållstelefoner finns det skäl för modellen med ett i författning bestämt pristak. Visserligen torde det viktigaste för målsättningens uppfyllande vara att den prisledande operatören inte tar ut ett högre pris, men möjligen kan det formellt sett finnas skäl att samma prisbegränsningar skall gälla för alla.

#### 9.3.4 Handikapphänsyn

För handikappade gäller, såsom för andra hushållsabonnenter, att samhället skall svara för att de får möjlighet att utnyttja telefonitjänsten. För att detta skall vara möjligt i praktiken kan det krävas särskilda tilläggstjänster, exempelvis texttelefonitjänsten och nummerupplysningstjänsten. Det kan också krävas särskilda terminaler, som har en utformning eller funktion som är särskilt anpassad.

Eftersom tilläggstjänster respektive terminaler inte nödvändigtvis hör samman med driften av telefonitjänsten finns det knappast skäl att föreskriva skyldighet för telefonitjänstoperatören att tillhandahålla dessa nyttigheter. Samhällets ansvar för att sådana tilläggstjänster som behövs för handikappades kommunikation erbjuds och för att anpassad terminalutrustning finns torde antagligen bäst säkras genom upphandling från statens sida genom Telestyrelsen.

#### 9.3.5 Möjlighet till alarmering

Att telenät skall ha en sådan uppbyggnad och funktion att det skall vara lätt att kunna påkalla hjälp från samhällets räddningstjänst torde kunna åstadkommas med hjälp av föreskrifter.

Vad gäller samarbetet mellan huvudmän och teleoperatörer för ombesörjande av hjälpsatsen, vilket för närvarande sköts inom ramen för SOSAB, torde detta bära lösas avtalsvägen mellan staten, övriga huvudmän och teleoperatörerna. Detta torde emellertid knappast i första hand vara en fråga för en telereglering.

### 9.3.6 Telesystemets funktion under kriser och i krig

Vad gäller grundläggande krav på telesystemet med avseende på funktionssäkerheten i kriser och i krig torde det vara möjligt och lämpligt att ge dessa en generell utformning. Således torde föreskrifter kunna användas för att nå dessa mål.

I betydande utsträckning kan det här röra sig om åtgärder som är motiverade redan av fredsmässiga förhållanden, såsom behov av skydd mot sabotagehandlingar, avlyssning och tillgreppsbrott. Därutöver kan det finnas skäl att ge särskilda individuella regler för vissa slag av nät, för vissa bestämda installationer, etc. Det torde också kunna tänkas en ordning med upphandling av delar av de behov som motiveras av försvarshänsyn.

### 9.3.7 Teknisk samordning av nät och utrustning

Regler om den tekniska utformningen av olika nät och den utrustning som skall få användas i näten samt om terminalutrustningen torde kunna utformas som föreskrifter.

## 9.4 Sammanfattande synpunkter och överväganden

Av genomgången i föregående avsnitt framgår att betydande delar av de där angivna målen för utvecklingen på telekommunikationsområdet antagligen kan uppnås med användning av generellt tillämpliga regler, alltså med föreskrifter. I de delar det inte är möjligt eller lämpligt att åstadkomma den åsyftade utvecklingen endast med föreskrifter kan det i vissa fall tänkas vara en framkomlig väg att använda ett upphandlingsförfarande. Ett upphandlingssystem är dock i den föreliggande marknadssituationen, vilken kan antas komma att endast långsamt förändras, knappast lämpligt som ensamt instrument. En kombination av ett sådant förfarande och särskilda förpliktelser för det bolagiserade Televerket synes därför lämpligare.

Som tidigare framhållits finns det skäl mot att införa ett förfarande med krav på tillstånd för rätten att tillhandahålla teletjänster. Går det att åstadkomma den styrning som är önskvärd med enbart föreskrifter är detta att föredra.

Det finns emellertid skäl att beakta den osäkerhet rörande den framtida marknadssituationen som för närvarande föreligger. Det kan visa sig vara förenat med svårigheter för staten att åstadkomma den utveckling som anses önskvärd enbart med generellt tillämpliga föreskrifter.

För den närmaste tiden kommer det knappast att vara en fungerande marknad på teleområdet. Bolagiseras Televerket med nuvarande

omfattning av verksamheten kommer det att finnas en dominerande operatör, som det kan finnas ett behov av att styra utifrån samhällets synpunkt. Detta behov lär bli än mer uttalat i ett läge då bolaget inte längre är statligt. För att i någon mån uppfylla kravet på att regleringen skall vara stabil och förutsebar finns det skäl att redan från början utforma ett system som lämpar sig även för denna situation. Marknads-situationen får anses tala för att systemet skall ge utrymme för att rikta särskilda individuellt bestämda villkor mot en enskild operatör. Sådana villkor skulle främst ta sikte på att målet att tillhandahålla telefonitjänsten i hela riket på likartade villkor skulle tillgodoses. För att säkra detta mål skulle alltså ett förfarande med krav på tillstånd för vissa slag av teleoperatörer kunna vara motiverat.

Det kan också vara så att det för att åstadkomma konkurrens på teleområdet krävs vissa individuellt avpassade villkor från statens sida. Det kan exempelvis gälla vissa krav för att skapa förutsättningar för samtrafik.

Som tidigare påpekats är det i dagsläget etableringsfrihet på teleområdet i Sverige. För televerksamhet som innebär användning av radio gäller dock tillståndskrav. Med hänsyn till behovet av ordning i etern lär detta inte heller kunna undvikas i framtiden. Vad gäller användningen av radio för överföring inom det fasta kopplade nätet kan tillståndsförfarandet skötas utifrån huvudsakligen tekniska utgångspunkter. Ett förslag till grundläggande tillståndslagstiftning för radioanvändning finns i SOU 1991:107, Lag om radiokommunikation, m.m. Utöver den där föreslagna regleringen bör ett system för tilldelning av radiofrekvensutrymme för nya publika, mobila telesystem, dvs. telesystem med abonnentanslutningen på radio, vid behov kunna införas inom ramen för teleregleringen. Det kan nämligen komma att finnas flera intressenter än vad som är möjligt att tekniskt bereda plats för. I en sådan situation är det inte möjligt att göra tillståndsgivningen beroende enbart av de förhållanden som berörs i det ovan nämnda betänkandet. Det måste göras ett urval av vem som skall få tillstånd utifrån utgångspunkter som är speciella för ifrågavarande mobila telesystem, vilket leder till att ett tillståndsförfarande måste finnas för sådana system oavsett hur regleringen på teleområdet för övriga televerksamheter är utformad. Förhållandet att ett tillståndsförfarande inte går att undvika på mobilsidan talar i viss mån för en lösning i form av ett tillståndssystem även för fast telefoni.

Även andra skäl för en tillståndsordning kan framhållas. I en framtida marknadssituation med flera aktörer på marknaden är det säkert av betydelse att den myndighet som har till uppgift att se till att samhällets mål för telepolitiken uppfylls har kontroll på vilka aktörer som finns. I den ansvariga myndighetens arbete för att säkra telesystemets funktion kan det också visa sig nödvändigt att ge individuellt anpassade regler. Även om det rent teoretiskt kanske skulle vara möjligt att säkra telesystemets funktion med enbart föreskrifter finns

det anledning anta att det i praktiken måste finnas möjligheter för myndigheten att ge individuellt anpassade villkor för olika aktörer.

Det kan också finnas skäl för att myndigheten, som skall följa utvecklingen på marknaden, har rätt att ta del av information om verksamheten hos olika teleoperatörer. En tillståndsregistrering skulle underlätta för myndigheten att uppfylla sina åligganden. Dessutom kan myndigheten kanske inskrida snabbare med åtgärder mot missbruk om operatören genom ett tillstånd har en fastare anknytning till myndigheten. Dialogen mellan operatör och myndighet kan därigenom göras smidigare än vad som annars skulle vara fallet.

Ett annat argument som talar för en ordning med tillståndskrav är att det därigenom ges en möjlighet för den myndighet, som skall svara för att telesystemets funktionalitet upprätthålls, att pröva huruvida den som önskar få tillstånd kan förväntas uppfylla grundläggande krav på att klara av verksamheten. Med hänsyn till betydelsen av säkra och varaktiga telekommunikationer kan det vara befogat med en sådan kontroll. Denna kontroll bör dock inte få ett sådant innehåll att den kommer att innebära ett ingrepp i den näringsfrihet som i princip bör gälla även fortsättningsvis på teleområdet.

Som tidigare framhållits kan det förhållandet att våra grannländer har ett system med tillstånd också vara ett skäl för att tillståndskrav bör föreskrivas även i Sverige.

Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att övervägande skäl talar för att regleringen skall innehålla ett krav på tillstånd. Med hänsyn till den marknadssituation som kan förutses på teleområdet blir troligen möjligheterna för samhället att säkra de mål som ställs upp större om det finns utrymme för regleringsmyndigheten att ge individuellt bestämda förutsättningar för de olika teleoperatörerna.

Detta ställningstagande innebär dock inte att tillståndskrav bör föreskrivas för alla och envar som önskar bedriva verksamhet som består i att föra över information på tråd eller med radio. Redan av den i detta avsnitt gjorda genomgången av de mål som regleringen skall medverka till att uppfylla framgår att skälen för en ordning med tillståndskrav knappast gäller för all televerksamhet. Det kan tvärtom antas att betydande delar av telemarknaden kan regleras med endast föreskrifter, alltså generellt tillämpliga spelregler för aktörerna. I det följande avsnittet skall jag överväga vilken *omfattning* som *tillståndskravet* bör ha.





## 10 Avgränsning av tillståndspliktig verksamhet

Krav på tillstånd skall gälla för verksamhet i vilken tillhandahålls telefonitjänst och mobil teletjänst (telefoni eller annan tjänst) åt allmänheten om verksamheten är av sådan omfattning att den har betydelse för konkurrensen på telemarknaden och för möjligheterna att skapa effektiva telekommunikationer.

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

Mitt ställningstagande att regleringen bör innehålla ett krav på tillstånd för att bedriva verksamhet på teleområdet är, som framgår av det föregående avsnittet, betingat av att jag kommit till uppfattningen att de telepolitiska mål som lagts fast av riksdagen bäst kan genomföras med en sådan ordning. EES-avtalet och ett framtida medlemskap i EG kan också motivera ett tillståndsförfarande för vissa verksamheter.

Det förekommer inom teleområdet verksamheter av skiftande beskaffenhet och med siktet inställt på att tillfredsställa skilda behov. Det skulle, åtminstone teoretiskt, vara möjligt att göra rätten att driva varje slag av sådan verksamhet beroende av tillstånd. En sådan ordning skulle dock knappast vara rationell. En närmast självklar utgångspunkt för en reglering bör därför vara att tillståndskravet inte skall omfatta fler verksamhetsgrenar än vad som är motiverat av att det skall vara möjligt att säkerställa att de i föregående avsnitt upptagna målen kommer att uppfyllas. Verksamheter som ligger utanför denna sfär bör, såsom fallet är redan i dag, också i framtiden kunna drivas utan tillstånd.

I detta avsnitt redovisar jag min uppfattning om hur de tillståndspliktiga verksamheterna skall avgränsas från de verksamheter som skall kunna drivas utan tillstånd enligt telelagen.

## 10.1 Allmän bakgrund

Verksamhet som består i att föra över olika slag av information med radiovågor eller på tråd med hjälp av ljus eller elektromagnetiska svängningar förekommer i många sammanhang. För att få en kort benämning på denna verksamhet kan vi kalla den televerksamhet. De flesta människor i Sverige sysslar dagligen härmed. Det vanligaste torde vara att samtala per telefon. Ett annat slag av televerksamhet utgörs av sändning och mottagning av rundradioprogram, alltså ljudradio- och TV-program. Från början skedde utsändningarna företrädesvis med radio, men numera kommer programmen till mottagarna inte endast genom radiovågor i etern utan i allt större utsträckning på särskilda kabelnät.

Televerksamhet har också en mera begränsad betydelse. Det behöver inte vara fråga om långväga överföringar för att det skall vara fråga om televerksamhet. Också interna snabbtelefonnät i bostäder innefattar en form av televerksamhet. Även överföring av signaler mellan två datorer, som står i omedelbar närhet av varandra, utgör en form av televerksamhet.

Inom televerksamhet i "normal" bemärkelse, alltså den som utgår från telefonin, finns numera ett stort antal olika tillämpningar. Den vanliga taltelefonin kompletteras i vårt moderna samhälle av telefax. Med en telefaxapparat är det möjligt att föra över kopior av dokument och bilder till en annan telefaxapparat. Överföringen kan göras på en vanlig telefonförbindelse under förutsättning att förbindelsen har tillräcklig kvalitet. Under samma förutsättningar är det också möjligt att föra över information mellan datorer på en förbindelse som vanligen används för telefoni. Man använder då ett s.k. modem för att anpassa signalerna till telenätet, respektive återanpassa dem till datorn. De modem som används på vanliga telefonförbindelser brukar benämnas låghastighetsmodem.

För att föra över uppgifter mellan olika datorer byggs också särskilda nät upp. Näten kan i princip vara av två olika slag, publika eller privata. Publika datanät är, på samma sätt som gäller för publika telefonnät, öppna för abonnemang. Exempelvis driver Televerket i Sverige datanät (Datex och Datapak) som är öppna för anslutning av envar. Likheter är stora med telefonnätet med den skillnaden att datanäten fungerar uteslutande för datakommunikation. Kommunikationen kan ske med olika överföringshastigheter beroende på vilka terminaler, datorer, som används av abonnenterna och på vilka begränsningar som finns i näten.

Privata nät baseras ofta på att användaren hyr överföringskapaciteten. I Sverige är det företrädesvis Televerket som tillhandahåller förbindelser. Hyrda förbindelser tillhandahålls för olika överföringshastigheter. Den som hyrt förbindelserna kan föra över såväl egen in-

formation som information för annans räkning. Det sistnämnda brukar kallas tredjepartstrafik.

För såväl publika som privata datanät tillämpas standardiserade gränssnitt, dvs anslutningspunkter, som bygger på rekommendationer från CCITT. Gränssnitten benämns exempelvis X.20, X.21 och X.25.

Förutom de telenät som har anslutning till abonnenterna med tråd förekommer verksamhet där abonnentanslutningen sker med radio. Detta möjliggör att användaren kan nå och bli nådd av andra abonnenter också då han är på rörlig fot. Nät med mobil anslutning förekommer framför allt för telefoni, men finns även för dataöverföring (exempelvis Televerkets Mobitex-system).

Den publika mobiltelefonin domineras för närvarande av Televerkets två NMT-system med abonnentanslutning antingen inom 450 MHz-bandet (NMT 450) eller inom 900 Mhz-bandet (NMT 900). Inom en snar framtid kommer det alleuropeiska mobiltelefonisystemet GSM att tas i bruk. I Sverige kommer, såvitt nu kan bedömas, tre företag att erbjuda abonnemang, nämligen Televerket, Comvik GSM AB och Nordic Tel AB.

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

Inom vart och ett av de här angivna användningssätten förekommer ett antal diversifieringar och utvecklingar. Ofta kallas dessa för extrafunktioner, tilläggstjänster eller särskilda teletjänster.

Det kan t.ex. röra sig om möjlighet till automatisk vidarekoppling eller överflyttning av telefonsamtal, förenklad återuppringning eller användning av kortnummer. Information om abonnentnummer, påskyndning av samtal eller gruppsamtal är andra teletjänster som kan erbjudas. Det finns också möjlighet att sälja information över telefonnätet och därvid låta den informationssökande betala genom samtalsavgiften (Televerkets tjänst med nummer som börjar med riktnummer 071). Företag, organisationer m.fl. kan erbjuda uppringning på ett s.k. 020-nummer, vilket innebär att uppringaren betalar endast för en samtalsmarkering medan resten av samtalet betalas av den uppringde.

Data kan bearbetas i olika avseenden i samband med att de förs över. Bearbetningstjänsten, som inte sällan tillhandahålls av samma företag som ombesörjer själva överföringen, kan bestå i bl.a. konvertering mellan olika datamiljöer, central lagring av information och insamling av information från skilda avsändare. Tjänster av detta slag kallas ofta VANS (Value Added Network Services).

## 10.2 Överväganden

Enligt direktiven skall jag överväga om krav på tillstånd bör införas för alla som bedriver kommersiell televerksamhet. Det anges därvid, att en viktig fråga i det sammanhanget är hur tillståndspliktig verksamhet skall avgränsas. I detta avsnitt avser jag därför att belysa huvudparten av olika verksamheter på teleområdet och i vad mån ett krav på tillstånd skall gälla för sådana verksamheter. Beträffande den särskilda form av televerksamhet som består i överföring till allmänheten av ljudradio- och televisionsprogram och därmed likartad verksamhet behandlar jag gränsdragningen i ett särskilt avsnitt efter detta (avsnitt 10.3).

Som redan har konstaterats är det i dag fritt för envar att erbjuda tjänster på teleområdet. Den i föregående avsnitt gjorda exemplifieringen av olika telekommunikationsverksamheter visar på den mångfald som finns. Det kan knappast komma i fråga att tillståndsbelägga alla dessa verksamhetsgrenar.

### 10.2.1 Tillstånd för tillhandahållande av telefonitjänst

Jag har redan redovisat mina motiv till att föreslå en ordning med tillstånd över huvud taget. Genomgången mynnar ut i att tillståndsskyldigheten måste ha en rationell bakgrund utifrån det syfte som man avser att uppnå med regleringen. Med denna utgångspunkt kan det konstateras att ett ledande syfte vid utformningen av telelagen bör vara att målet att skapa effektiva telekommunikationer och därvid tillhandahålla telefonitjänsten på likartade villkor i hela landet skall uppfyllas. För att detta mål skall säkras också i den mera konkurrensutsatta miljö, som kan förväntas när flera aktörer träder in på marknaden, är det befogat att kunna ålägga dem som vill driva verksamhet med att tillhandahålla telefonitjänster skyldighet att bidra till måluppfyllelsen.

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

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

Det allmänna telefontätet som finns i dag är bärare inte endast av telefonsamtal. Som jag påpekade ovan (avsnitt 10.1) används det också för överföring av telefax och för viss datakommunikation. Att tala om att tillhandahålla telefonitjänst kan med hänsyn härtill kanske uppfattas som något oegentligt. Det som tillhandahålls är snarast en bärartjänst, som på de flesta håll i Sverige går att använda för såväl den ena som den andra teletjänsten. Den grundläggande telekommunikationstjänsten enligt de telepolitiska målen är dock klart avgränsad till telefonitjänsten. Det finns med hänsyn härtill skäl att bestämma tillståndskravets omfattning i denna del till den bärartjänst som är avsedd bl.a. för telefoni. Den omständigheten att ett telefontätet även medger överföring av annat än telefonsamtal, och också kommer att tillhandahållas för sådana överföringar, spelar ingen roll för tillståndsfrågan.

Tillståndskravet bör dock vara begränsat till att gälla endast om telefontätet bör anses som allmänt tillgängligt, varmed jag avser att det i praktiken är öppet för utnyttjande av allmänheten. Det sistnämnda torde i dagens läge gälla för det befintliga allmänna telenätet. Det kan efter hand komma att gälla flera nät. Begreppet allmänheten, som blir av betydelse för att avgöra huruvida ett nät skall anses allmänt tillgängligt, är emellertid inte entydigt. Vad som innefattas i allmänheten kan variera med olika synsätt och det finns därför anledning att närmare ange vad jag anser bör vara av betydelse för att avgöra huruvida ett telenät skall anses allmänt tillgängligt, dvs. stå till allmänhetens förfogande.

Ett kriterium på att ett telenät skall anses allmänt tillgängligt är att det står öppet för en i allmänna termer bestämd krets av användare att ansluta sig till nätet. Att en operatör aktivt värvar kunder på marknaden och därvid erbjuder anslutning på bestämda villkor bör leda till att det nät som härvid skapas blir att anse som allmänt tillgängligt. Det bör dock inte krävas ett på detta sätt beskrivet aktivt handlande i marknadsföringshänseende för att det ifrågavarande nätet skall betraktas som allmänt tillgängligt. Även ett nät som från början varit närmast internt inom ett företag men efter hand, genom att utnyttjas för trafik av exempelvis olika företag, i praktiken kommit att bli öppet för anslutning av ytterligare användare bör anses allmänt tillgängligt i vissa fall. Det avgörande för bedömningen i denna del bör vara huruvida den grupp av användare som nätet är öppet för kan anses allmänt definierad i något avgörande hänseende. Det kan exempelvis röra sig om att alla inom ett visst geografiskt avgränsat område kan ansluta sig. Det kan också gälla om anslutningsmöjlighet finns för verksamheter med funktionell gemenskap, alltså olika företag inom en

särskild bransch, samarbetspartners, etc. Begreppet allmänheten i här avsedd bemärkelse behöver således inte motsvara alla och envar. Även en på visst sätt avgränsad användarkategori kan utgöra vad som i detta avseende bör hänföras till allmänheten.

För den som önskar tillhandahålla telefonitjänster i konkurrens med Televerket är det naturligtvis nödvändigt att hans nät kopplas samman med det allmänna telenätet. Genom sammankopplingen och den därav följande möjligheten för abonnenterna i de respektive näten att ringa till varandra blir också det nya nätet att betrakta som allmänt tillgängligt. Det karakteristiska är att tillsammans bildar de sammankopplade näten ett system av telenät som kan nyttjas av var och en.

I anslutning till ovanstående vill jag peka på följande förhållanden, som berörs i Gemini Consulting's rapport den 1 juni 1992 till Kommunikationsepartementet ang. marknadsutveckling m.m. Det bedöms där (s. 12) att privata nätverk kommer att kunna erbjuda kompletta kommunikationslösningar som tidigare erbjöds endast av de publika teleföretagen. Lösningarna baseras delvis på samtrafik mellan nya nätverk och delvis på det allmänna telenätet. År 1987 skedde en tredjedel av nätverksinvesteringarna i USA genom företag som inte var verksamma inom telebranschen. Motsvarande siffra för 1975 var nästan noll.

Det förhållandet att telefonitjänsten enligt förslaget skall "tillhandahållas" för att det skall krävas tillstånd innebär att den som driver televerksamhet endast för egen del inte blir tillståndsskyldig. Tillståndspliktens omfattning bör enligt min mening relateras till just det förhållandet att verksamheten innefattar överföring av information för annans räkning. Något särskilt krav på omfattningen av den krets för vars räkning tjänsten tillhandahålls anser jag i enlighet med det ovan anförda inte böra ställas upp. Det relevanta är i stället huruvida verksamheten bedrivs inom ett allmänt tillgängligt telenät enligt vad som sagts ovan.

Med den avgränsning till allmänt tillgängligt telenät som gjorts i förslaget skulle olika företags- och fastighetsnät - bortsett från vissa rent interna nät inom ett företag såsom snabbtelefonnät - bli tillståndspliktiga. Detta kan emellertid inte vara vare sig rimligt eller nödvändigt. En ytterligare begränsning av tillståndsplikten krävs därför. I 2 resp. 3 § anges huvudsyftena med telelagen, nämligen att skapa effektiva telekommunikationer och konkurrens. Om en viss televerksamhet med avseende på utbredningsområde, antalet användare och övriga omständigheter inte är av sådan omfattning att den har betydelse för att uppnå dessa syften bör den inte vara tillståndspliktig. Det kan röra sig om mycket begränsade verksamheter med liten betydelse för det öppna och sammanhållna telesystemet. Nät som betjänar en eller ett par fastigheter bör sålunda i regel inte vara tillståndspliktiga. Detsamma kan bli fallet i fråga om ett till allmänt tillgängligt telenät anslutet lokalt nätverk som omfattar flera fysiska

eller juridiska personers telekommunikation. Är de samverkande personerna naturligen sammanhållna kring en tillverkningsprocess eller inom en koncern bör de inte omfattas av tillståndsplikten. Även i andra fall, t.ex. när det är fråga om ett lokalt nät av ringa omfattning eller med en speciell användning, kan det tänkas att förhållandena är av den arten att tillståndsplikt inte bör föreligga. Det finns dock en gräns för när kommunikationen på nätet har en sådan omfattning att den får anses vara av betydelse utifrån de synpunkter som enligt den här förda diskussionen bör vara vägledande. Det skulle givetvis vara önskvärt att kunna ange gränsen mera precist i lagen. Förhållandena är emellertid så växlande och teknikens utveckling så snabb att det inte vare sig är möjligt eller meningsfullt att förfara så. De närmare avgränsningarna får därför göras i praxis. Det ankommer därvid på tillståndsmyndigheten och domstolarna att inom lagens ram dra upp riktlinjerna härför. Genom att det är en enda myndighet som skall handlägga frågorna och genom att instansordningen - kammarrätten i Stockholm och Regeringsrätten - är enhetlig, bör det finnas goda förutsättningar för att finna en fast praxis för avgränsningarna. Det är också angeläget att Telestyrelsen ställer samman praxis och bekantgör denna för intressenterna på telemarknaden. För att ytterligare underlätta för de enskilda att bedöma tillståndspliktens omfattning, föreslår jag att förhandsbesked skall kunna erhållas i frågan om tillståndsplikt föreligger för viss verksamhet. Jag återkommer härtill i avsnitt 10.2.5.

En undantagsmöjlighet kan emellertid behövas för vissa särskilda fall, då omständigheterna är så speciella att en verksamhet, som i och för sig är tillståndspliktig enligt ovan angivna bedömningsgrunder, likväl bör undantas därifrån. Om undantag från tillståndsplikten beslutas kan det finnas skäl att ha en anmälningsskyldighet. En generell möjlighet att föreskriva om sådan plikt bör finnas också i fråga om annan televerksamhet inom allmänt tillgängligt telenät som inte är tillståndspliktig, dvs. antingen verksamhet som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller omständigheterna i övrigt inte är av sådan omfattning att den har betydelse för att uppnå telelagens syften eller sådana verksamheter, t.ex. datakommunikationstjänster, som över huvud taget inte är tillståndspliktiga. Härigenom kan tillståndsmyndigheten följa verksamheter av olika slag. Behörigheten att bestämma eller föreskriva om anmälningsskyldighet bör dock begränsas till de fall där det finns ett verkligt behov för det allmänna av att följa verksamheten.

### 10.2.2 Tillstånd för tillhandahållande av publika, mobila teletjänster

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



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

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

Det vanliga telefonnätet kallas också för det fasta kopplade nätet. Begreppet fast står i detta sammanhang för att anslutningen av abonnenter sker till en bestämd geografisk punkt. Oftast sker denna anslutning med en metallisk ledning, men det kan undantagsvis också förekomma att radio används. Radiosändaren/mottagaren görs i så fall stationär. Det fasta nätet medger således inte att abonnenten rör sig några längre sträckor. (En annan sak är att det är möjligt för en abonnent, som önskar viss rörlighet, att ansluta en s.k. sladdlös telefon till sitt jack och på så vis med hjälp av radio kunna upprätthålla telekommunikationen inom ett avstånd av ca 200 meter från anslutningspunkten.)

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

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

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

Fördelningen av radiofrekvenser sker i Sverige från den 1 juli 1992 av Telestyrelsen. Tidigare ombesörjdes denna myndighetsfunktion av en särskild avdelning inom Televerket, Frekvensförvaltningen. Den som vill inneha eller använda en radiosändare måste ha tillstånd. Ett

tillstånd innefattar alltid en bestämning av den frekvens på vilken radioanvändningen får ske.

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). Där slås tillståndsskyldigheten fast. Det finns däremot inte några lagbestämmelser som anger efter vilka grunder tillståndsgivningen skall ske. Tillståndsgivning och frekvenstilldelning bygger i stället på myndighetsföreskrifter och praxis som efter hand har utvecklats i tillståndsgivningen. En mycket betydelsefull beståndsdel i denna praxisbildning har sin grund i de internationella överenskommelser på radioområdet som Sverige har ingått. Den viktigaste och mest övergripande är den internationella telekonventionen med tillhörande radioreglemente. Fördelningen av radiofrekvenser är här förutbestämd för olika användningsområden.

Frekvenser är en ändlig resurs och inom de frekvensområden som från tekniska och ekonomiska synpunkter är attraktiva är tillgången på ledigt frekvensutrymme starkt begränsad. Frekvensrättsutredningen (K 1990:02) har lämnat sitt betänkande vid årsskiftet 1991/92 och där föreslagit en lag om tillståndsgivning för innehav och användning av radiosändare och tilldelning av radiofrekvenser (SOU 1991:107, Lag om radiokommunikation, m.m.). Betänkandet har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

Enligt direktiven skall jag överväga om Frekvensrättsutredningens lagförslag bör ingå i en telelag eller om det bör utgöra en särskild lag. Jag återkommer senare (se avsnitt 2.3.1) med en redovisning av motiven för mitt ställningstagande i denna fråga, men det kan redan här konstateras att jag finner övervägande skäl tala för att det skall vara skilda lagar.

Den av Frekvensrättsutredningen föreslagna lagen innehåller de grunder för tillståndsgivningen och frekvenstilldelningen som skall styra myndighetsbesluten. Den huvudsakliga inriktningen är att tillstånd skall ges för användning av en radiosändare, om det kan antas att denna inte kommer att störa annan radioanvändning. Systemet kan således säga bygga på att den befintliga radioanvändningen som huvudregel skall vara skyddad för skadlig påverkan från tillkommande radioanvändning.

De föreslagna bedömningsgrunderna för tillståndsprövningen i lagen om radiokommunikation, m.m. är utformade främst med den utgångspunkten att det vid varje tillfälle är fråga om att pröva en enskild ansökan. När det kan antas finnas intresse från flera sökande att under i huvudsak likartade tekniska förhållanden bedriva en viss omfattande radioverksamhet bör, enligt Frekvensrättsutredningen, tillståndsmyndigheten ha möjlighet att genom ett förfarande med inbjudan till ansökan se till att samtligas ansökningar kan prövas i ett sammanhang

(SOU 1991:107 s. 174 f). - Jfr avsnitt 11, Tillståndsprovning och tillståndsvillkor.

Som exempel på en radiotjänst som kan föranleda ett sådant förfarande kan nämnas att det införs en ny publik mobil teletjänst, där det förutsätts tilldelning av ett frekvensområde för abonnentanslutning, vilket skall gälla i hela landet. Det kan dessutom antas att detta frekvensområdes närmare bestämning redan är fastlagd i sina ramar till följd av internationella frekvensöverenskommelser och standardiseringsbeslut. Situationen kan då vara att det finns flera potentiella sökande till rätten att använda det angivna frekvensområdet eller en tillräcklig del därav. Om tillgängligt frekvensutrymme inte är tillräckligt för att alla sökande skall kunna få tillstånd att driva ett sådant system måste ett urval ske av dem som skall få tillstånd. Urvalet måste då göras efter de speciella förutsättningar som det nya mobila telesystemet ställer upp. Det kan därvid finnas anledning att överväga huruvida de förutsättningar som skall gälla för den nya radiotjänsten är av den arten att det krävs särskilda bedömningsgrunder för provningen av vem som skall tilldelas rätten att bedriva tjänsten.

Till följd av begränsningen i tillgången på radiofrekvenser måste alltså ett särskilt förfarande till för regleringen av sådana verksamheter på teleområdet som för sin anslutning av abonnenter kräver tillgång till radiofrekvenser. Mitt förslag innebär därför att den som vill tillhandahålla mobila teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät måste ha tillstånd enligt telelagen för denna verksamhet. Inom ramen för tillståndsförfarandet får det urvalsförfarande ske som är betingat av knappheten i frekvenstillgången.

Den föreslagna lagen om radiokommunikation, m.m. upptar en föreskrift för de fall då det föreligger s.k. dubbelt tillståndskrav. Det förutsätts i enlighet därmed för bifall till en ansökan om rätt att använda radiosändare för sådan verksamhet som är särskilt reglerad i annan lag att medgivande enligt den andra lagen föreligger. Med andra ord måste formellt sett tillstånd enligt telelagen för rätten att bedriva verksamhet med tillhandahållande av en viss publik, mobil teletjänst vara beviljat för att tillstånd enligt lagen om radiokommunikation, m.m. skall kunna beviljas för rätten att inneha och använda radiosändare.

Det kan synas vara en onödig omgång med dubbla tillstånd. Motiven för att det trots allt får bli på detta sätt hänger samman med att de olika lagarna har i grunden skilda regleringsobjekt. Lagen om radiokommunikation, m.m. ger regler för all användning av radiofrekvenser, medan telelagen ger regler för den näringsverksamhet som består i att tillhandahålla teletjänster, där radio är ett av flera transmissions- och anslutningsmedier. De två tillståndsbesluten måste givetvis samordnas. I praktiken lär det inte innebära några särskilda komplikationer eftersom tillståndsmyndigheten torde bli densamma i båda fallen.

Av det sagda följer också att tillståndsplikten vid mobil överföring inte kan inskränkas till enbart telefoni. Den måste här omfatta alla teletjänster med radioburen abonnentanslutning, dvs. även datatjänster såsom exempelvis Televerkets tjänst Mobitex för överföring av såväl text som tal och data.

### 10.2.3 Tillstånd för verksamhet i vissa fall med upplåtelse av förbindelser (uthyrning)

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

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

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

Den ledning som upplåts av teleföretaget kan praktiskt taget aldrig fysiskt pekats ut för den som hyr den. Det som hyrs ut är oftast inte en specifik kabel, radiokanal eller liknande utan är snarast att betrakta som en resurs för informationsöverföring med viss bestämd kvalitet, överföringshastighet, etc. mellan bestämda ändpunkter (termineringspunkter). Huruvida överföringen sker på kabel med metalledare, med optisk fiberkabel, med markbunden radio (radiolänk) eller med radio via satellit är sällan känt hos hyresmannen. Oftast spelar detta inte

heller någon roll för denne. Han önskar endast att få disponera en säker förbindelse med beställda kvaliteter från punkt till punkt.

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

Genom att hyra teleförbindelser kan således företag eller motsvarande bygga upp dels egna nät med anslutning till allmänna telenät, dels nät som inte har någon beröring med ett sådant nät utan används enbart för kommunikation med i nätet ingående egna anslutningar.

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

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

Fasta förbindelser tillhandahålls inte enbart åt företag som genom drift av tillverkningsverksamhet och liknande har ett eget överföringsbehov. Även andra företag önskar hyra förbindelser. Det rör sig då om företag vars verksamhet består i att i sin tur erbjuda tjänster inom teleområdet åt andra. Det kan exempelvis gälla tjänster som innefattar överföring av datauppgifter på de hyrda förbindelserna. Detta brukar kallas tredjepartstrafik. Inte sällan kombineras sådana tjänster med att den överförda informationen också ges någon behandling utöver själva överföringen. Det kan gälla ytterligare bearbetning i dator och därvid utförande av någon form av kontorstjänst, såsom fakturering på grundval av den behandlade datainformation. Även andra s.k. värdeökande tjänster kan förekomma och utvecklingen av nya tjänster på detta område går i ett högt tempo.

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

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

Inom EG har stor vikt fästs vid att det från teleföretagens sida tillhandahålls förbindelser. Av betydelse härvidlag är de strävanden inom EG som gäller utveckling av konkurrensen inom telekommunikationsområdet. Enligt förslag till rådsdirektiv om tillämpningen av bestämmelser om öppna nät på hyrda förbindelser (ONP-dir. on leased lines) skall varje medlemsstat se till att det, om det efterfrågas, tillhandahålls vissa slag av fasta förbindelser för den som önskar hyra sådana. Förbindelserna skall uppfylla i direktivet angivna tekniska specifikationer. För dessa förbindelser och för de förbindelser som erbjuds i övrigt skall vissa regler iakttas med avseende på varaktighet av upplåtelsen, tillgänglighet för olika användningsområden, prissättning m.m. (Se närmare om innehållet i nämnda direktivförslag avsnitt 3.3.2.)

De svenska telepolitiska målen upptar, som tidigare har redovisats, en inriktning mot att det skall råda konkurrens inom olika delar av telekommunikationsområdet. För att uppnå en marknad med ett flertal aktörer, som erbjuder tjänster i konkurrens, är det därför enligt min uppfattning av stor betydelse att det från statens sida finns möjlighet att ha viss styrning och kontroll vad gäller tillgången på och villkoren för utnyttjande av kapacitet (förbindelser) som finns att tillgå på marknaden. För utvecklingen spelar EG:s ovan nämnda regler om öppna nät (ONP-reglerna) en stor roll. Genom EES-avtalet och ett eventuellt framtida medlemskap i EG blir Sverige skyldigt att se till att bl.a. reglerna i ONP-direktivet om hyrda förbindelser uppfylls här i landet. Detta kräver enligt min uppfattning att vissa av reglerna införlivas med svensk lag. Sammantaget talar omständigheterna starkt för att tillståndskrav bör gälla för verksamhet med tillhandahållande av fasta förbindelser.

Med hänsyn till att den från allmän synpunkt betydelsefulla verksamheten i detta hänseende torde vara den uthyrning som sker inom allmänt tillgängligt telenät bör tillståndskravet inskränkas till verksamhet inom sådant nät.

Vad gäller den tillståndsskyldiga kretsen bör dessutom följande beaktas. Det är inte bara ägaren av kabeln, radioutrustningen, etc.,

alltså det som utgör förutsättningen för överföringen, som kan upplåta överföringskapacitet. Även tredjepartstrafik kan förekomma. Det finns dock inte behov från samhällets sida av att kunna styra den verksamheten, som kan bedrivas i flera led och på de mest skiftande sätt efter den förstahandsupplåtelse som ägaren har gjort. En lämplig avvägning av tillståndskravet kan vara att i första hand ägare av uthyrningskapacitet omfattas därav. Därutöver finns det operatörer som med hyrd eller på annat sätt förvärvat kapacitet tillhandahåller förbindelser åt andra i en sådan omfattning och på sådant sätt att uthyrningen har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer eller konkurrens. Dessa operatörer bör omfattas av tillståndskravet. Däremot bör tillståndskravet inte träffa exempelvis den som nyttjar hyrd kapacitet huvudsakligen för egna ändamål men som vidareerbjuder överskottskapacitet endast i sådan mindre omfattning att det inte kan påverka konkurrensutvecklingen eller annars ha betydelse för den svenska telemarknaden.

Tillämpat på dagens marknadsförhållanden i Sverige skulle ett tillståndskrav i enlighet med det ovan anförda omfatta huvudsakligen Televerket (dvs. det blivande bolaget) och Banverket i egenskap av nätägare och upplåtare samt Tele2 och vissa större utländska operatörer i egenskap av vidareuthyrare.

#### 10.2.4 Tillståndsfrihet för övrig verksamhet

Av den avgränsning av tillståndspliktiga verksamheter som jag har redovisat följer att betydande delar av de aktiviteter som förekommer på telekommunikationsområdet kan bedrivas utan tillstånd. Det lär knappast vara möjligt att heltäckande redovisa vad som blir tillståndsfritt - utvecklingen med nya tillämpningar går snabbt - men vissa exempel kan vara av intresse.

Det kan konstateras att televerksamhet som sker för egen räkning, alltså utan något element av tjänst för annan, alltid blir tillståndsfri. Helt slutna nät inom ramen för en fysisk eller juridisk persons egen verksamhet får således etableras utan tillstånd. Snabbtelefonnät inom företag eller andra företagsnät som är slutna på sätt som nyss sagts omfattas alltså inte av tillståndskravet. Även slutna radionät, exempelvis kommunikationsradio inom åkeriföretag, taxi eller liknande, får förekomma utan tillstånd enligt telelagen. Förhållandet att det finns vissa (begränsade) möjligheter att utväxla meddelanden med vanliga teleabonnenter bör inte föranleda någon annan bedömning. Däremot krävs det tillstånd enligt radiolagen för användning av radiosändare. (Se SOU 1991:107 Lag om radiokommunikation, m.m.)

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

Det blir också tillståndsfritt att tillhandahålla olika tilläggstjänster. Den som önskar etablera en viss upplysningsverksamhet i ett telenät kan således göra det utan något särskilt tillstånd.

Inte heller föreslås att tillhandahållande av telextjänsten förenas med krav på tillstånd.

Den som tillhandahåller datakommunikationstjänster på egna eller hyrda förbindelser behöver inte tillstånd, såvida det inte rör sig om radiobaserad abonnentanslutning. Förhållandet är detsamma om det därutöver tillhandahålls s.k. värdeökande tjänster. Skulle det däremot utbjudas också telefonitjänst kan verksamheten bli tillståndspliktig enligt avsnitt 10.2.1.

Att förmedling av datatjänster utom mobilt nät föreslås bli tillståndsfri verksamhet beror bl.a. på att konkurrensituationen här, till skillnad från vad som är fallet inom exempelvis telefonin, är i viss grad utvecklad och kan förväntas utvecklas ytterligare utan några mera påtagliga insatser från det allmännas sida. Jag vill emellertid framhålla att avsaknaden av tillståndstvång inte innebär att det saknas möjlighet att, om det befinner påkallat, i viss mån reglera även denna sektor. Så kan exempelvis övervägas att införa EG:s regler för tillhandahållande av öppna nät och i anslutning därtill etablera motsvarigheten till det tillsynsförfarande som jag tar upp i förslaget till telelag i fråga om telefoni m.m. Jag hänvisar i detta avseende till avsnitt 13.2 om samtrafikfrågor, uthyrning av förbindelser m.m.

### 10.2.5 Förhandsbesked

Som nämnts i avsnitt 10.2.1 bör det finnas en möjlighet att genom förhandsbesked få reda på om en viss verksamhet är tillståndspliktig eller inte. I och för sig kan ett sådant besked behövas även i vissa andra avseenden, t.ex. för att få klarlagt vilka villkor som skall knytas till ett tillstånd. Det mest angelägna är dock att få klarhet i frågan om tillståndsplikt. För att ett institut med förhandsbesked skall fungera tillfredsställande är det angeläget att förfarandet går snabbt. Att bestämma tillståndsvillkoren kan vara en komplicerad procedur, som kräver en fullständig ansökan. Det framstår därför inte som meningsfullt att använda sig av förhandsbesked i det sammanhanget. I stället torde det vara så, att om man väl har fått besked om att tillståndsplikt föreligger, kan man vid kontakter under hand med myndigheten få fram hur villkoren kan bli. Institutet med förhandsbesked bör sålunda omfatta endast frågan om tillståndsplikten.

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



### 10.2.6 Alternativa avgränsningar

I direktiven för utredningen sägs att det finns skäl som talar för att ett nytt regelsystem bör innefatta krav på tillstånd för den som skall bedriva kommersiell televerksamhet.

I de närmast föregående avsnitten har jag med utgångspunkt främst i de gällande telepolitiska målen föreslagit ett system med tillståndsplikt som är avgränsat på visst sätt. Även konkurrensaspekter och EG-regleringen har spelat en roll för ställningstagandena.

Skulle andra politiska bedömningar göras än de som styrtt mitt förslag kan det tänkas att avgränsningarna anses böra göras på ett annat sätt. Lämplighetsskäl kan givetvis också åberopas till grund för andra avgränsningar än de gjorda. Jag kan utifrån de direktiv som meddelats inte gå närmare in härpå.

Inom utredningen har emellertid också diskuterats andra avgränsningar än de som redovisas i lagförslaget. Alternativen är delvis betingade av författningstekniska överväganden. Ett sådant alternativ gäller definitionen av begreppet allmänt tillgängligt telenät. Enligt det lagförslag som läggs fram avses härmed telenät som *står till förfogande* för användning av allmänheten.

Ett alternativt sätt är att göra avgränsningen så att tillståndsplikten skall gälla telenät som *erbjuds* för användning av allmänheten. Att en operatör aktivt värvar kunder på marknaden och därvid erbjuder anslutning på bestämda villkor bör med ett sådant synsätt leda till att det nät som skapas blir att anse som allmänt tillgängligt.

Skillnaden mellan de båda alternativen är att med det första (= föreslagna) inbegrips även företagsnät, medan i det andra alternativet alla företagsnät - oberoende av omfattning - är uteslutna från tillståndsplikten. Detta kan enligt min mening inge vissa betänkligheter med hänsyn till de tekniska möjligheter som numera finns att etablera egna rikstäckande nät, vari telefoni ingår, något som har berörts i det föregående. Jag befarar också att avgränsningarna mellan tillståndspliktigt och ej tillståndspliktigt med en sådan uppläggningsplan kan bli väl så svåra att göra i vissa fall, t.ex. då två eller flera företagsnät kopplas samman eller då det gäller att avgöra om ett lokalt nät, som betjänar ett antal företag, skall anses vara allmänt tillgängligt eller inte.

Såsom framgår av det hittills anförda är det inte helt lätt att göra avgränsningar med utgångspunkt i vad som är att anse som allmänt tillgängligt telenät. En tanke som dryftats inom utredningen är då att man skulle *knyta avgränsningen till den verksamhet som resp. företag (förslagsvis kallat teletjänstföretag) bedriver*. Tekniken skulle vara följande. Teletjänstföretag är företag som erbjuder sig att utföra teletjänster åt allmänheten. Teletjänst i sin tur skulle vara förmedling av telemeddelanden för annan.

Som jag ser det löser man härmed inte problemen. Även med denna uppläggningsplan måste man ta ställning till vad som är "allmänheten". I

realiteten föreligger alltså samma svårigheter som är förknippade med det närmast föregående beskrivna alternativet. För att kunna lägga ett företags verksamhet till grund för avgränsningen kommer man enligt min mening aldrig ifrån att undersöka vad *nätet* består av och hur detta används. Nätet är med andra ord det centrala och det som bör vara föremål för regleringen. Detta synsätt är det som är det vanligen förekommande i andra länder. EG:s terminologi rör sig också i dessa banor.

På anförda skäl kan jag inte förorda något av de alternativa förslagen.

I detta sammanhang vill jag också ytterligare beröra avgränsningen av tillståndsplikten beträffande hyrda förbindelser. Inom utredningen har diskuterats att knyta tillståndsplikten enbart till den operatör som mera direkt ägnar sig åt uthyrningsverksamhet och bortse från ägaren, om denne inte är mera aktiv på marknaden utan överlåter åt hyresmannen att helt på egen hand disponera över upplåten kapacitet för vidareuthyrning etc. Jag kan inte dela denna uppfattning. Avgränsningsproblem kan uppstå om inte ägaren är med i tillståndskedjan. Hans roll är central. Uthyrning av förbindelser spelar en utomordentligt stor roll för en fungerande konkurrens på telemarknaden. Detta gäller både enligt svenskt synsätt och det synsätt som EG har anlagt (ONP-direktivet om hyrda förbindelser). Nätägare, som upplåter förbindelser inom allmänt tillgängligt telenät, bör således vara tillståndspliktig.

### 10.3 Yttrandefrihet och televerksamhet

Verksamhet med att föra över information med hjälp av radiovågor eller på ledning med hjälp av elektriska svängningar eller ljus innefattar, som jag påpekade i avsnitt 10.2, också utsändning och mottagning av ljudradio- och TV-program. Sändning av ljudradio- och TV-program skiljer sig från "vanlig" televerksamhet på det sättet att, medan telefoni, datakommunikation, etc. vanligtvis sker mellan två parter, programmen är ämnade för en bred krets av mottagare. Det karakteristiska för ljudradio- och TV-program är just deras egenskap av att vara massmedier, alltså avsedda att tas emot av allmänheten. Sändningar av sådana program har stor betydelse för opinionsbildning, kunskapsuppyggnad och nyhetsspridning bland allmänheten.

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

kan komma att stå i konflikt med YGL och i så fall undanröja sådana effekter av den föreslagna regleringen.

### 10.3.1 Yttrandefrihetsgrundlagen

I 1 kap 1 § första stycket YGL föreskrivs:

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

I samma paragrafs tredje stycke föreskrivs:

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

Även 1 kap 6 § första stycket YGL är av intresse. Denna bestämmelse har följande lydelse:

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

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

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

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

Departementschefen anförde beträffande denna bestämmelse, vilken fick sin slutliga utformning efter lagrådets yttrande, att det inte behöver uppstå någon osäkerhet om att det är tillåtet att reglera

anläggandet av trådnät med hänsyn till motstående intressen som kulturminnesvård, försvarshänsyn, etc. (prop. 1990/91:64 s. 218).

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

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

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

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

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

### 10.3.2 Överväganden

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

För radiosändningar medger YGL krav på tillstånd, men utrymmet för tillståndsvillkor inskränks genom att regeringsformens (RF) regler om fri- och rättighetsinskränkande lagstiftning skall tillämpas (3 kap 3 § YGL som hänvisar till 2 kap 12 § andra - femte styckena och 13 § RF). Dessa regler innebär i huvudsak att inskränkningarna inte får vara för långtgående, att de skall stå i proportion till syftet och att de inte får göras enbart på grund av politiska, religiösa, kulturella eller andra åskådningar och att inskränkningarna endast får göras om särskilt viktiga skäl föranleder det.

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

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

av radioprogram genom tråd torde ett tillståndskrav över huvud inte vara förenligt med YGL.

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

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

Vanlig "telefoni", dvs. samtal mellan olika personer, kan inte utgöra sändning av radioprogram till allmänheten. Däremot kan tjänster varigenom ett inspelat meddelande görs tillgängligt för allmänheten genom telefonnätet utgöra sådana sändningar. Förutom Fröken Ur och liknande kan 071-tjänsterna, åtminstone i vissa fall, utgöra exempel på sådana tjänster. Detsamma torde gälla i de fall telefax används för sändningar som riktas till allmänheten.

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

Undantaget från tillståndsskyldigheten i här aktuellt avseende kan lämpligen framgå av regleringen på det sättet att utsändning av radioprogram i yttrandefrihetsgrundlagens mening inte innefattas i definitionen av den verksamhet som eljest är tillståndspliktig.

## 11 Tillståndsprövning och tillståndsvillkor

Den som vill driva tillståndspliktig televerksamhet skall beviljas tillstånd om det inte kan antas att han saknar förutsättningar för att driva verksamheten.

För verksamhet med tillhandahållande av mobila teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät skall prövning av vem som skall ges tillstånd göras på grundval av särskilda föreskrifter rörande den ifrågakvarande teletjänsten.

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

Bestämmelserna i telelagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Var och en skall därvid tillförsäkras möjlighet att från stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe utnyttja telefonitjänsten. Vid tillämpning av lagen skall eftersträvas att det skapas utrymme för och upprätthålls en effektiv konkurrens på telekommunikationsområdet.

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

Tillståndsvillkor skall gälla för bestämd tid.

I samband med att det i direktiven för utredningsuppdraget konstateras, att det finns skäl som talar för att ett nytt regelsystem bör innefatta krav på tillstånd för den som skall bedriva kommersiell televerksamhet, sägs det att det i lag då kan anges de allmänna förutsättningarna för beviljande av tillstånd, giltighetstid för tillstånd och förutsättningar för återkallelse av tillstånd. Det sägs vidare, att en tillstånds- och

tillsynsmyndighet bör ges bemyndigande att ställa upp närmare villkor för tillståndet. Samma myndighet bör även utöva tillsyn över att uppställda regler och villkor följs. Enligt direktiven bör dock regleringen inte göras för detaljerad så att den inverkar negativt på en ändamålsenlig konkurrens.

Jag avser att här ta upp och belysa vad som bör gälla för tillståndsprovningen. Eftersom provningen av naturliga skäl måste ske mot bakgrund av de regler som skall gälla för den verksamhet som omfattas av en ansökan är det lämpligt att i anslutning härtill också redovisa mina överväganden angående bestämning av tillståndsvillkor.

## 11.1 Tillståndsprovning i allmänhet

### 11.1.1 Bakgrund

Den svenska telemarknaden framstår, som tidigare framhållits, vid en internationell jämförelse som mycket öppen. Det är sålunda fritt för vem som helst att bedriva näringsverksamhet med tillhandahållande av teletjänster av alla slag. Inte ens vad gäller möjligheterna att bygga upp telenät finns det några särskilda begränsningar. Jag bortser vid detta konstaterande från det krav på tillstånd för användning av radiosändare som har sin bakgrund i knappheten på radiofrekvensutrymme. Att ekonomiskt betingade omständigheter har gjort att det tidigare har varit svårt att bygga nät och konkurrera med Televerket är i princip en annan sak. Något rättsligt hinder för andra att etablera sig på den svenska telemarknaden har inte funnits.

Det finns anledning utgå från att utvecklingen under senare år, med nya tekniska möjligheter och nya slag av tillämpningar på teleområdet, ger utrymme för en mångfald av teleföretag. De telepolitiska mål som riksdagen beslutat (se avsnitt 8.1), från vilka jag utgår vid mina överväganden, innebär att det inte heller framdeles bör göras någon ändring i det förhållandet att telemarknaden skall vara öppen för olika aktörer. Tvärtom uttalas att arbetet med att anpassa den svenska telemarknaden till ökad internationalisering och konkurrens skall intensifieras (prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 137). Den angivna inriktningen och de möjligheter som den nya tekniken kan förväntas öppna bidrar till att förutsättningarna för en verklig konkurrens ökar. En situation med fungerande marknader på olika delar av teleområdet blir till följd härav lättare att uppnå.

En utgångspunkt när det gäller att lägga fast en regleringsstruktur på teleområdet bör således vara att några särskilda rättsligt bestämda hinder för att komma in på marknaden och erbjuda tjänster i huvudsak inte bör ställas upp. Inom EG-samarbetet, där strävanden för att åstadkomma en öppen marknad får anses gälla, brukar man härvidlag tala om att telemarknaden skall liberaliseras. Detta har fått till följd att,

från en situation med i många länder nationella monopol, inriktningen numera är att öppna för konkurrens inom ett brett fält på teleområdet. Dock har man inom EG ännu inte nått fram till en fullständig liberalisering. Som framgår av EG-kommissionens direktiv den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster (90/388/EEG) får tillhandahållande och drift av telenät samt tillhandahållande av telefonitjänsten förbehållas företag som fått speciella eller exklusiva rättigheter till detta. Trots detta torde som sagt även inom EG inriktningen i stort gå mot ett frisläppande av tillträdet till telemarknaden.

### 11.1.2 Överväganden

Det kan mot den tecknade bakgrunden synas egendomligt att nu införa ett tillståndskrav för televerksamhet i Sverige. Mina skäl för detta har jag tidigare redovisat, framför allt i avsnitt 9.4. Som framgår av den redovisningen är införandet av ett tillståndskrav för vissa verksamheter på teleområdet inte till någon del betingat av en avsikt att begränsa möjligheterna att bedriva televerksamhet. Snarast får avsikten anses vara den motsatta. Tillståndskravet med därtill hörande möjligheter att bestämma vissa betingelser för verksamhetens bedrivande är närmast motiverat av behovet att kunna styra de största aktörerna för att därigenom bl.a. uppnå förutsättningar för en fungerande marknad med ett flertal teleoperatörer. Därvidlag finns det, åtminstone under de närmaste åren, ett behov av att kunna se till att vissa sociala och regionala åtaganden inom ramen för den beslutade telepolitiken blir uppfyllda. Även i vissa andra avseenden kan det finnas skäl att ha möjlighet att inom ramen för de telepolitiska målen kunna ställa upp bestämda krav på de betydelsefulla operatörerna. Min uppfattning är således att tillståndskravet i sig inte bör medföra något särskilt hinder för den som vill etablera sig på den svenska telemarknaden.

Prövningen av en ansökan om rätt att bedriva tillståndspliktig televerksamhet skall därför göras med utgångspunkt i att den normalt skall leda till ett positivt utfall för sökanden. Ansökan skall beviljas om det inte kan antas att sökanden saknar förutsättningar för att bedriva den sökta verksamheten. Detta bör förstås så att det bör vara skäl att avslå ansökan endast i fall då det närmast är uppenbart att sökanden, med iakttagande av aktuella föreskrifter och de tillståndsvillkor som tillståndsmyndigheten finner skäligt att ställa upp för verksamheten, inte har möjlighet att erbjuda den ifrågakvarande tjänsten.

I och för sig skulle man kunna hävda att tillstånd borde meddelas utan någon som helst prövning. Om det inte är avsikten att tillståndskravet skall föranleda någon mera ingående prövning av sökandens allmänna lämplighet för att bedriva verksamheten kunde man möjligen lika väl nöja sig med vad som närmast skulle betecknas som en registrering. Detta kunde vara ett sätt att, åtminstone formellt



sett, upprätthålla näringsfriheten fullt ut på telekommunikationsområdet i enlighet med vad som gäller för de flesta övriga delar av näringslivet. Det är dock anledning att framhålla den grundläggande betydelse som de tillståndspliktiga verksamheterna har såväl för hushållen som inom näringslivet i stort. Även om omsorgen om nya aktörer och deras möjligheter att lyckas på teleområdet knappast kan utgöra motiv för en kontroll av deras förutsättningar att tillhandahålla de ifrågavarande tjänsterna, finns det anledning att i någon mån göra en prövning utifrån de blivande kundernas perspektiv. Att fungerande telekommunikationer är något mycket viktigt för ett effektivt näringsliv har påtalats i skilda sammanhang. Det företag som vänder sig till en viss teleoperatör för att få hjälp med telekommunikationerna kan därmed bli helt beroende av att dennes tjänster fungerar. Huvudsakligen får det ankomma på den som står i begrepp att sluta avtal med ett teleföretag att själv bedöma huruvida det uppfyller de krav som ställs på servicenivå, tillförlitlighet, varaktighet, etc. Förhållandet att teleföretaget har tillstånd enligt telelagen eller på annat motsvarande sätt står under telemyndighetens tillsyn kan dock komma att uppfattas som en viss form av auktorisation med åtföljande kvalitetsstämpel. Dessa omständigheter talar för att det bör finnas ett visst, om än begränsat, utrymme för att lämna en ansökan utan bifall.

Den prövning som skall företas bör göras mot det övergripande ändamålet att medverka till att enskilda och myndigheter får tillgång till effektiva telekommunikationer. Vad som skall kunna föranleda avslag på en ansökan skall därför vara omständigheter hos sökanden som gör att denne inte kan förväntas uppfylla rimliga krav på att tjänsterna tillhandahålls under en längre tid, att tjänsterna uppfyller rimlig kvalitet och att erforderlig kapacitet är tillgänglig för att tillhandahålla de erbjudna tjänsterna. Det närmare innehållet i dessa krav får sin bestämning framför allt vid övervägandet av de villkor som det sökta tillståndet bör förenas med. Tillståndsprövningen blir såtillvida beroende av tillståndsvillkoren att prövningen av huruvida tillstånd skall beviljas skall göras med utgångspunkt bl.a. i de villkor som skall gälla för verksamheten. Detta torde leda till att verksamhet av mindre omfattning och betydelse inte kommer att drabbas av särskilt ingripande krav.

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

Utvecklingen på teleområdet går fort och det är viktigt att utrymme finns för anpassning till ändrade förutsättningar. Med den allmänna inriktning som jag angett, nämligen att presumptionen skall vara för att en ansökan normalt leder till ett positivt utfall för sökanden, får det ankomma på tillståndsmyndigheten att i den praktiska tillämpningen

närmare bestämma hur högt kraven för ett tillstånd i de olika fallen bör ställas. Som tidigare påpekades kommer denna bedömning att vara nära sammanbunden med övervägandena om vilka villkor som bör ställas för rätten att utöva den sökta verksamheten. Mina överväganden i den frågan redovisas i avsnitt 11.4 nedan.

## 11.2 Tillståndsprövning för mobila teletjänster

### 11.2.1 Bakgrund

I föregående avsnitt har jag redogjort för vad som bör gälla i fråga om tillståndsprövningen i allmänhet, alltså vad som bör gälla för alla sökande som önskar erbjuda tillståndspliktiga tjänster. Beträffande de teletjänster som har abonnentanslutningen uppbyggd på radioanvändning måste ett kompletterande provningsförfarande användas. Bakgrunden till detta finns belyst i mina överväganden om tillståndspliktens avgränsning (avsnitt 10.2.2). Det framgår där att frekvensutrymmet är begränsat och att telesystem som utnyttjar radio för anslutning av abonnenter därför inte kan etableras i hur stor omfattning som helst.

Av mina tidigare överväganden framgår också att den särskilda tillståndsprövningen är tänkt endast för den som vill tillhandahålla mobila teletjänster i allmänt tillgängligt telenät. Anslutningen till nätet skall således vara öppen för allmänheten. För närvarande finns endast ett begränsat antal system som skulle omfattas av bestämmelsen. Det är Televerkets två mobiltelefonsystem NMT 450 och NMT 900, Comviks analoga mobiltelefonsystem, Televerkets personsökningssystem MBS och Minicall, Comviks personsökningssystem Metagram samt Televerkets mobila datakommunikationssystem Mobitex. Beslut om tilldelning av radiofrekvenser har fattats också för tre operatörer av det europeiska cellulära mobiltelefonsystemet GSM. Tilldelning har skett till Televerket, Comvik GSM AB och Nordic Tel AB.

De ovan redovisade systemen har tilldelats frekvenser enligt bestämmelserna i radiolagen (1966:755). I vissa fall har besluten efter överklagande fattats av regeringen. Radiolagen innehåller inte några bestämmelser om frekvenstilldelning eller när tillstånd till användning av radiosändare för det ena eller andra ändamålet skall meddelas eller vägras. Det krävs numera att principerna för frekvenstilldelning är fastställda i lag. Den verksamhet som förekommer i dag med tillståndsgivning på radioområdet och därav följande frekvenstilldelning sker med stöd av övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Det förslag till lag om radiokommunikation, m.m. som Frekvensrättsutredningen har lagt fram är avsett att uppfylla regeringsformens krav på lagreglering av de grundläggande förutsättningarna för radioanvändning (SOU 1991:107). Enligt förslaget skall det även

fortsättningsvis gälla krav på tillstånd för att få inneha och använda radiosändare. I tillståndsbeslutet skall innefattas att sökanden tilldelas en viss frekvens, vilken får utnyttjas under närmare angivna förutsättningar. Bestämmelserna för tillståndsgivningen är i lagförslaget uppbyggda så att en ansökan om att få använda radiosändare skall beviljas om inte i lagen angivna hinder mot bifall föreligger. Ett sådant hinder är att radioanvändningen riskerar att skadligt påverka annan tillåten radioanvändning i Sverige eller i utlandet. Ett annat hinder mot bifall är att radioanläggningen i fråga inte uppfyller rimliga tekniska krav. Den sökta radioanvändningen får inte heller leda till att rimlig beredskap för utveckling av befintliga eller nya radioanvändningar inte kan upprätthållas.

I ett särskilt avsnitt i betänkandet tar Frekvensrättsutredningen upp frågor angående tillståndsprovning vid införande av nya radioanvändningar. Utredningen anför där (SOU 1991:107 s. 172 ff):

De grunder som skall tillämpas för provningen 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 provningen av ansökan skall bygga på den användning av radio som förekommer sedan tidigare.

---

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.

---

Frekvensrättsutredningen pekar på att, när nya radiotjänster skall introduceras i framtiden, det kan komma att uppstå situationer då en prövning av varje ansökan för sig efter hand inte är en lämplig ordning med hänsyn dels till intresset av frekvenseffektivitet, dels till intresset av att få till stånd rimliga konkurrensförutsättningar. Om det kan förväntas intresse från flera håll att driva den nya tjänsten, det kan exempelvis röra sig om ett nytt mobiltelefonsystem, och det kan antas att det inte är möjligt att med bibehållande av rimlig frekvenseffektivitet låta alla få plats i frekvensspektrum är det en omständighet som enligt Frekvensrättsutredningen pekar på att det kan vara anledning att tillgripa en ordning med offentlig inbjudan till ansökan.

Frekvensrättsutredningen diskuterar också den situation som föreligger när den grundläggande regleringen för användning av radio, alltså förslaget till lag om radiokommunikation, m.m., inte ger tillräcklig ledning för tillståndsmyndigheten att fatta beslut. Den föreslagna lagen kan nämligen knappast anses innehålla heltäckande bestämmelser som direkt hanterar en situation innefattande krav på val av en eller flera ur en grupp sökande för en bestämd radioanvändning inom ett visst begränsat frekvensområde. Utredningen pekar på att det i en sådan situation kan vara aktuellt, i den mån den grundläggande regleringen inte ger tillräcklig anvisning för valet, att komplettera denna med annan lagstiftning, som då bör vara utformad för det aktuella radiosystemet (SOU 1991:107 s. 175).

### 11.2.2 Överväganden

Som Frekvensrättsutredningen framhållit bör det ges möjlighet till ett särskilt förfarande för att välja ut vem av flera sökande som skall få tillstånd att driva nya telesystem med abonnentanslutning på radio. Jag ansluter mig också till uppfattningen att det därvidlag kan behövas särskilda föreskrifter för urvalet. Dessa föreskrifter bör lämpligen meddelas inom ramen för telelagen.

Frekvensrättsutredningen utgår från att sådana regler skall ges i form av lag. Bakgrunden till att just lagformen förordas torde vara den betydelse som rätten att använda radio har från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt (jfr. SOU 1991:107 s. 111 ff). Detta gäller för den övergripande regleringen som avser alla möjliga former av radioutnyttjande inklusive sådana som har karaktär av massmedier. Lagformen torde också krävas om det gäller att ge föreskrifter om urval av tillståndshavare för radioanvändning som har direkt betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt, exempelvis tilldelning av frekvenser för rundradioutsändningar. Däremot torde föreskrifter innehållande vad som skall vara bestämmande för utseende av tillståndshavare för verksamhet inom området mobila teletjänster knappast ha denna betydelse. Sådana föreskrifter bör rymmas inom den grupp av föreskrifter som kan delegeras till regeringen eller förvaltnings-

myndighet att meddela. Jag finner därför att det i telelagen bör tas in en föreskrift om att det vid tillståndsprovning av ansökningar om att tillhandahålla mobila teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät skall finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att ge föreskrifter om vad som skall vara bestämmande för utseende av tillståndshavare.

Föreskrifter för utseende av vem som skall få tillstånd att driva mobila teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät måste av naturliga skäl utformas mot bakgrund av det system som avses. Vissa möjligen kommande radiotillämpningar inom telelagens område är redan kända och det kan finnas skäl att inom en relativt närliggande framtid överväga att ge föreskrifter för några av dessa.

Det som jag syftar på är bl.a. det alleuropeiska, landbaserade, allmänt tillgängliga, radiobaserade personsökningsssystemet kallat Europeiska radiomeddelandesystemet ERMES (se avsnitt 3). I specifikationerna för detta system sägs bl.a. att det skall tillåta samtidig drift av två eller flera oberoende system inom samma geografiska område. Av blivande föreskrifter kan lämpligen framgå hur många operatörer som skall finnas i Sverige, vilka krav som bör ställas på den som vill driva ett system inom ERMES med avseende på exempelvis täckningsgrad och tillhandahållande av grundtjänster samt vad som i övrigt skall ha betydelse vid utseende av tillståndshavare.

Jag tänker även på ett nytt system kallat DCS (Digital Cellular System) 1800, som baseras på GSM-standarden men där anslutningen av abonnenter skall ske inom 1,8 GHz-bandet. Detta system benämns ibland också PCN (Personal Communication Network) eller persontelefon. En variant av dessa system kallas DECT (Digital European Cordless Telephone). Samtliga dessa system bygger på att det finns en eller flera operatörer. För att systemen skall fungera torde det disponerade frekvensutrymmet inte kunna vara alltför begränsat. Det kan därför komma att krävas särskilda föreskrifter för reglering av ett förfarande med utseende av ett begränsat antal operatörer.

Som ovan redovisats finns det redan ett antal operatörer som har tillstånd att driva verksamhet med att tillhandahålla mobila teletjänster åt allmänheten. Frekvenstilldelning har för dessa verksamheter gjorts med tillämpning av radiolagens bestämmelser. Dessa verksamheter bör få fortsätta även sedan de nya lagarna har införts. Det finns knappast anledning att ge bestämmelser om särskild tillståndsprovning härvidlag. Någon sådan provning av dessa bör således inte förekomma.

Tillstånd enligt radiolagen gäller för viss tid. I praktiken har tillämpats en ordning med tillståndstid om ett år i taget och med rullande förlängning. Enligt förslaget till lag om radiokommunikation, m.m. skall tillstånd och villkor gälla för en bestämd tid. Från de utgångspunkter som den lagen bygger på skall det alltså bestämmas en lämpligt avvägd tillståndstid för radioanvändningen inom dessa system. På motsvarande sätt bör det mot bakgrund av telelagens syften beslutas

vilka villkor som skall gälla för den vidare verksamheten och därvid övervägas hur lång tillståndstiden bör vara. Rimligen bör denna tillståndstid överensstämma med tillståndstiden enligt lagen om radiokommunikation, m.m.

### 11.3 Tillståndstidens längd

Mina överväganden i frågan om prövning av ansökningar om tillstånd bygger, som framgått ovan, på att kravet på tillstånd för rätten att bedriva viss verksamhet, om man bortser från mobila teletjänster, endast undantagsvis skall innebära en begränsning av möjligheterna att få etablera sig på telemarknaden. Det bör alltså även i framtiden vara en öppen telemarknad i Sverige. Från statens sida skall de åsyftade målen åstadkommas företrädesvis genom tillståndsvillkor och föreskrifter.

Det finns med det anlagda synsättet knappast några skäl att tidsbegränsa meddelade tillstånds giltighet. Den som har erhållit ett tillstånd för en viss verksamhet bör kunna räkna med att tillståndet som sådant kommer att gälla utan någon särskild tidsbegränsning. En annan sak är att de med tillståndet förenade villkoren måste kunna ändras under tillståndets bestånd. Detta kommenterar jag närmare i avsnitt 11.5 nedan. Huvudregeln beträffande tillståndsbesluten i sig bör vara att tillstånden skall gälla tills vidare. Det bör givetvis finnas möjlighet att återkalla meddelade tillstånd. Återkallelse skall dock endast kunna ske om tillståndshavaren inte driver verksamheten i enlighet med villkor och föreskrifter.

Det ovan sagda om en obegränsad tillståndstid gäller dock inte för alla fall. Vad gäller verksamhet som avser tillhandahållande av mobila teletjänster finns skäl att överväga en avvikelse från huvudregeln. För sistnämnda verksamhet gör sig nämligen strävandena rörande ett effektivt utnyttjande av radiofrekvensspektrum påmind. Som påpekats ovan i avsnitt 11.2.2 (in fine) utgår Frekvensrättsutredningens förslag till lag om radiokommunikation, m.m. från att tillstånd till användningen av radioutrustning och därmed följande frekvensupplåtelse skall vara tidsbegränsade. Bakgrunden till detta synsätt är att det efter ett bestämt antal år med användning av vissa frekvenser för en verksamhet skall finnas möjlighet att ändra det ifrågavarande frekvensutrymmets användning så att nya och mera effektiva system skall kunna beredas plats. För verksamhet med mobila teletjänster, som ju karakteriseras av att abonnentanslutningen kräver att ett visst frekvensutrymme disponeras, bör mot denna bakgrund även tillståndet enligt telelagen kunna tidsbegränsas. Av naturliga skäl bör det därvid eftersträvas att giltighetstiden blir densamma som kommer att gälla enligt lagen om radiokommunikation, m.m.

I telelagen bör denna möjlighet till avvikelser från huvudregeln om att tillstånd skall gälla tills vidare uttryckas som att särskilda skäl kan föranleda en tidsbegränsning. Denna regel bör också kunna användas för att tidsbegränsa tillstånd för andra verksamheter än tillhandahållande av mobila teletjänster, om situationen i praktiken motiverar att det mot bakgrund av de allmänt gällande syftena för tillståndsprövningen bestäms en sådan begränsning i det särskilda fallet.

## 11.4 Tillståndsvillkor

### 11.4.1 Inledning

I direktiven för utredningsuppdraget påpekas att det inte förekommer någon särskild lagstiftning som reglerar utövande av televerksamhet. Det framhålls att den reglering som finns väsentligen är offentligrättslig och främst utgörs av regeringsförfordningar som styr Televerkets verksamhet.

Jag har i avsnitt 9 ovan kommit fram till att telelagen skall ha ett sådant innehåll att de telepolitiska mål som har lagts fast av riksdagen skall kunna uppfyllas. Lagen skall dessutom beakta EG:s reglering på teleområdet och i den mån det behövs åstadkomma att dessa regler införlivas med svensk rätt.

Min bedömning att det för vissa slag av televerksamhet skall krävas tillstånd bygger, som tidigare redovisats, bl.a. på att det därvid blir möjligt att utforma villkor som individuellt avpassas till respektive tillståndshavare. Det ges därigenom möjlighet för Telestyrelsen att inom ramen för lagen aktivt påverka utvecklingen på teleområdet och mot bakgrund av olika tillståndshavares förutsättningar bestämma villkor som är ägnade att främja en utveckling för uppfyllelse av de telepolitiska målen.

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

Jag avser här att redovisa mina överväganden angående vad tillståndsvillkoren skall kunna innehålla. I senare avsnitt kommer jag att separat redovisa vissa frågor som jag föreslår skall regleras med föreskrifter. Redan här vill jag emellertid påpeka att det inte alltid är möjligt att dra en skarp gräns mellan dessa båda former för regelgivning. Det kan därför förekomma att vissa förhållanden för den tillståndspliktiga verksamheten kommer att regleras såväl av villkor

som av föreskrifter. Den närmare anpassningen härvidlag bör överlämnas företrädesvis till tillståndsmyndigheten, vilken inom ramen för vad som medges i lagen och mot bakgrund av den kommande utvecklingen på teleområdet får bedöma vilket slag av reglering som är det lämpligaste för att nå lagens syften.

#### 11.4.2 Innehållet i tillståndsvillkoren

De av riksdagen bestämda telepolitiska målen är, som tidigare påpekats, mycket allmänt hållna. En närmare genomgång av dessa mål lämnas i avsnitt 8.1 ovan. Trots att de inte alltid lämnar så mycket ledning för vilket innehåll som en lagstiftning på området bör ha och i vissa fall också får anses inbördes motstridande har jag inte uppfattat mitt uppdrag så att det är avsikten att nya målsättningar skall tillföras. Med andra ord är det inte meningen att lagförslaget skall gå utanför vad som kan tolkas in i de beslut som fattats av riksdagen inom telekommunikationsområdet. Någon komplettering av de telepolitiska målen skall förslaget således inte innebära.

Jag har funnit det lämpligt att i telelagen ta upp de, som jag uppfattar dem, väsentligaste delarna av de telepolitiska besluten. Funktionen hos dessa bestämmelser blir att de kommer att utgöra den bakgrund mot vilken tillståndsvillkorsbesluten skall kunna återföras och legitimeras. Med hänsyn till den betydelse som det av riksdagen beslutade huvudmålet för telepolitiken bör tillmätas är det lämpligt att dess innehåll återfinns i en syftesbestämmelse i telelagen. Det bör därför i lagen föreskrivas att det övergripande syftet med bestämmelserna i lagen är att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Vidare bör det direkt slås fast att staten har ett övergripande ansvar för grundläggande telekommunikationer i hela landet. Med grundläggande telekommunikationer skall därvid förstås telefonitjänsten. Av lagen bör det uttryckligen framgå det ansvar som staten åtar sig härvidlag. Med hänsyn till den avgränsning av ansvaret som gjorts beträffande hushåll och företag bör det föreskrivas att envar skall ha möjlighet att från stadigvarande bostad eller från fast verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät. Fast verksamhetsställe gäller då inte bara för näringsverksamhet utan även för myndighetsverksamhet och liknande verksamheter.

Den utveckling som har varit under framför allt senare år med en inriktning mot att skapa konkurrens på teleområdet som ett medel att åstadkomma bättre teletjänster till lägre priser bör också uppmärksammas i lagen. Vikten av att det skapas utrymme för och upprätthålls en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet bör därför också direkt framgå av lagtexten för att därigenom få betydelse vid villkorsbestämning och föreskriftsgivning.



Som jag framhållit ovan skall alltså tillståndsvillkoren bestämmas mot bakgrund av de syften som lagen skall främja. Vid tolkningen av hur dessa syften skall tillämpas på de olika verksamheter som är tillståndspliktiga har tillståndsmyndigheten anledning att beakta de bakomliggande uttalanden som finns redovisade i samband med att de nuvarande telepolitiska målen bestämdes (prop 1987/88:118, TU28, rskr. 402). Ledning för tillämpningen kan också hämtas i senare riksdagsbeslut, där det givits vissa preciseringar av målen. Jag tänker då främst på riksdagsbelutet i anledning av regeringens proposition om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, TU28, rskr. 369).

Det bedrivs för närvarande ett översynsarbete av telekommunikationsmarknaden m.m. inom regeringskansliet. Det är naturligtvis möjligt att det som en följd av bl.a. detta arbete blir vissa förändringar av de nuvarande telepolitiska målen. Sådana förändringar kan givetvis leda till att de av mig föreslagna syftesbestämningarna i telelagen bör justeras. Till följd härav kan tillståndsmyndighetens grunder för bestämmandet av tillståndsvillkor också komma att bli mera underbyggda och preciserade.

Trots att viss ledning för bestämningen av tillståndsvillkoren torde kunna hämtas från de ovan angivna riksdagsbesluten kan det inte förnekas att däri upptagna syften, som skall vara ledande för tillämpningen, inte sällan ger mycket vida tolkningsramar. Betydelsen av detta förhållande bör dock inte överdrivas. Det får anses ligga i sakens natur att tillståndsmyndigheten inte utan bärande skäl ställer upp villkor som är betungande för tillståndshavaren. Som jag senare kommer att beröra närmare finns det i detta sammanhang anledning att beakta att myndighetens beslut i här aktuella avseenden blir möjliga att överklaga till domstol. Detta förhållande torde också vara ägnat att motverka att orimliga villkor ställs upp för verksamheten.

Jag har i avsnitt 9.1 ovan redovisat de närmare preciseringar och uttorkningar av de telepolitiska målen som jag anser kan göras utan att ytterligare politiska bedömningar därmed tillförs. Det som där är upptaget bör vara vägledande för myndighetens beslut om tillståndsvillkor. För att ytterligare något utveckla vad som kan innefattas i tillståndsmyndighetens beslut anger jag vissa exempel på förhållanden som kan behöva regleras i form av villkor för tillståndshavare.

Lagen bör också uppta en exemplifiering av vad tillståndsvillkoren kan avse. Det skall dock understrykas att den uppräknig av förhållanden som därvid föreslås i telelagen inte är avsedd att vara uttömmande. Det kan finnas skäl att ge villkor för tillståndspliktig verksamhet även beträffande andra förhållanden inom ramen för lagen. Dessutom bör det finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, Telestyrelsen, att kunna tillföra ytterligare föreskrifter om tillståndsvillkor.

## Skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla telefonitjänst åt var och en som efterfrågar denna tjänst

Kostnaderna för att ansluta och vidmakthålla telefonabonnemang är mycket skiftande. Det är sålunda oftast förenat med betydande kostnader för ett teleföretag att upprätta abonnemang i glesbygd, medan motsvarande anslutning i tätbebyggda områden vanligen kostar mycket mindre. Detta förhållande slår dock inte igenom på avgifterna för det abonnemang som kunden får betala. Dessa är desamma för glesbygd och tätbebyggelse, vilket kan sägas innebära att storstadsabbonnenten subventionerar glesbygdsabbonnenten.

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

Att Televerket ser till att det regionalpolitiska och sociala ansvaret i denna del uppfylls kan sägas vara naturligt med hänsyn till verkets dominerande ställning. Det hänger givetvis också samman med verkets roll som statligt verk och det bestämmande som riksdagen och regeringen därvid utövar över hur verksamheten skall bedrivas.

En ny situation håller emellertid på att uppstå på telemarknaden. Det finns en uttalad politisk vilja att Televerket skall ombildas till aktiebolag inom en snar framtid. Avsikten är även att se över förutsättningarna för framtida privat ägande i det blivande telebolaget (prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 146). Redan nu etableras nya operatörer på marknaden som erbjuder telefonitjänst. Konkurrensen kan komma att skärpas mellan de olika aktörerna. Det kan inte anses som självklart att Televerket efter ombildning till bolag finner det vara förenligt med sina intressen att utan vidare även i fortsättningen se till att det statliga ansvaret för telefoni i glesbygd kommer att uppfyllas. I det läget att det skulle få menliga konsekvenser för Televerkets möjligheter att konkurrera med nya aktörer är det inte heller rimligt att verket ensamt skall ha detta ansvar.

I den nya situationen måste det finnas möjlighet för den myndighet som skall axla det statliga ansvaret för att alla får tillgång till telefonitjänsten att kunna ålägga en eller flera tillståndshavare att erbjuda anslutning för telefonitjänst åt alla som efterfrågar denna tjänst. Ett tillståndsvillkor med denna innebörd bör därför kunna föreskrivas. Det räcker dock inte med att kunna ålägga en inkopplingskyldighet och skyldighet att underhålla anslutningen. För att erbjudandet om telefon skall ha något värde för kunden och för att målet att alla skall ha råd att använda telefon skall sägas vara uppfyllt måste i villkorsbestämningen också innefattas en koppling till den avgift som skall få

uttaxeras av kunden. I linje med detta bör villkoret också uppta en bestämmelse om att anslutningen skall ske på samma abonnemangsvillkor som tillämpas för teleföretagets övriga kunder. Det bör givetvis därvid vara möjligt att vidmakthålla olika taxestrukturer, såsom skilda taxor för hushåll respektive företag och motsvarande, hög- och lågförbrukartaxa, etc. Av villkorsbestämmelsen kan det också behöva framgå vilka kvalitetskrav som skall vara uppfyllda för telefonitjänsten.

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

I detta sammanhang finns anledning att peka på ett alternativ till den ovan angivna ordningen med ett formellt åläggande i ett villkor att ombesörja telefonitjänst åt var och en. Det bör enligt min mening finnas möjlighet för regeringen eller telemyndigheten att i stället kunna träffa avtal med ett eller flera teleföretag, varvid företaget eller företagen åtar sig att mot en bestämd ersättning från staten ansluta abonnenter till telefonitjänst i hela landet. Som jag påpekade i min diskussion i avsnitt 9.3 ovan om olika sätt att säkra de telepolitiska målens uppfyllelse kan detta ha vissa fördelar. För det fall att en sådan ordning skulle komma att väljas bör beaktas de nya regler om offentlig upphandling som bygger på EG:s direktiv om offentlig upphandling inom gemenskaperna. Förslag till lagstiftning i ämnet har lagts fram i Ds 1992:4, Offentlig upphandling och EES.

Vid mina överväganden ovan angående tillståndsvillkor har jag utgått från att tillståndshavare, som genom ett villkor blir ålagd att ansluta även kostsamma kunder, skall göra detta utan särskild ersättning från staten. Det är dock inte givet att så bör vara fallet. Det kan finnas skäl för att det skall ske en kompensation för den uppoffring som vederbörande måste göra genom att följa ett sådant villkor. Man kommer därmed in på frågan om hur kostnader för de statliga åtagandena skall finansieras. Den frågan, som har betydelse även för möjligheterna att ha ett upphandlingsförfarande, behandlar jag särskilt i ett senare avsnitt (17.2).

## **Skyldighet för tillståndshavare att bedriva verksamheten så att internationella åtaganden iakttas**

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

På det internationella området är samarbetet inom ramen för den internationella teleunionen (ITU) betydelsefullt. De konsultativa kommittéerna för telegrafi och telefoni (CCITT) respektive för radio (CCIR) fastställer regler för hur kommunikationerna på de olika områdena skall bedrivas. Vad gäller radioområdet är de mest betydelsefulla reglerna samlade i det s.k. radioreglementet, vilket anses ha folkrättsligt bindande verkan. Genom förslaget till lag om radiokommunikation, m.m. beaktas dessa regler för svenska förhållanden (SOU 1991:107 s. 121 ff). För teleområdet i övrigt fastställs inom ramen för verksamheten i CCITT en lång rad rekommendationer om hur den internationella teletrafiken skall bedrivas. Dessa är formellt inte bindande för staterna men i praktiken har de en avgörande betydelse för att trafiken skall fungera. På motsvarande sätt kan de standarder avseende tekniska specifikationer som skall gälla för gränssnitt ofta inte anses folkrättsligt bindande men i praktiken är det nödvändigt att de iakttas för att verksamheten skall fungera. Det kan finnas även andra internationella överenskommelser än de som jag tagit upp här som är av stor vikt för funktionaliteten.

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

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

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

Den som vill driva verksamhet med att tillhandahålla telefonitjänst bör kunna åläggas att, i likhet med vad som för närvarande gäller inom Televerkets nät, tillhandahålla en möjlighet att på ett enkelt sätt komma i kontakt med räddningstjänsten. Tillståndsmyndigheten bör, genom att i villkor ange vad tillståndshavaren har att iaktta i detta avseende, kunna försäkra sig om att möjligheten att alarmera kommer att finnas. Det kan också finnas skäl att tillståndsmyndigheten mot bakgrund av

tillståndshavarens verksamhet bestämmer vad denne har att rätta sig efter i fråga om alarmering.

### **Skyldighet att ta hänsyn till handikappades behov av teletjänster**

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

Som jag uppfattar de telepolitiska målen i detta avseende skall staten se till att handikappade, så långt det är tekniskt möjligt och resursmässigt rimligt, får möjlighet att utnyttja telefonitjänsten. För att detta skall bli möjligt kan det krävas tillgång till vissa tilläggstjänster, exempelvis texttelefon och nummerupplysning. Det kan också krävas särskilt anpassade telefonapparater, m.m.

Driften av tillståndspliktig verksamhet med tillhandahållande av telefonitjänst kan med den utveckling av terminalmarknaden som varit under senare år knappast sägas vara naturligt förbunden med försäljning av terminaler. Visserligen säljer Televerket terminaler, men detta är snarast att betrakta som en separat verksamhetsgren utan något nödvändigt samband med tillhandahållandet av telefonitjänsten. Det finns därför enligt min mening knappast något reellt motiv för att ålägga den som driver ett telefoninät att tillhandahålla vissa slag av terminaler.

Vad däremot gäller tillhandahållande av tjänster inom telefonnätet är förhållandena andra. Det bör därför vara möjligt att som förutsättning för rätten att tillhandahålla telefonitjänst ställa upp villkor med det innehållet att tillståndshavaren därvid skall ombesörja att nummerupplysning, texttelefonitjänst och liknande för handikappade särskilt viktiga tjänster finns att tillgå.

Mina överväganden rörande hur här upptagna sociala samhällsåtgärderna bör finansieras redovisas i avsnitt 17.2.2 nedan.

### **Skyldighet att beakta totalförsvarets behov av telekommunikationer**

Jag har i avsnitt 7.1.5 ovan redovisat omfattningen och inriktningen av den beredskap på telekommunikationsområdet som upprätthålls inom Televerket för verksamheten under krislägen och i krig. Det är rimligt att det även i den framtida situation då Televerket är ombildat till bolag skall finnas en beredskap för kriser och krig. I takt med att det tillkommer andra tillståndshavare med resurser som har betydelse för en fungerande televerksamhet bör dessa kunna åläggas att delta i försvarsberedskapen.

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

Huruvida villkor av nu angiven innebörd som kan åsamka tillståndshavaren kostnader skall stanna på denne eller finansieras i annan ordning belyser jag i avsnitt 17.2.3.

### **Skyldighet att tillhandahålla fasta förbindelser**

Jag har tidigare uppehållit mig vid vikten av att den som har resurser i form av telenät också gör dessa resurser tillgängliga genom att hyra ut förbindelser för telekommunikation till den som efterfrågar sådana (se avsnitt 10.2.3). Detta har betydelse bl.a. från konkurrenssynpunkt. I det sammanhanget pekade jag också på EG:s direktivförslag om hyrda förbindelser. En närmare redogörelse för innehållet i nämnda direktivförslag finns i avsnitt 3.3.2.

För att tillgodose telelagens syfte om att det skall ges utrymme för och upprätthållas en effektiv konkurrens på telekommunikationsområdet samt för att säkerställa att det av tillståndshavarna tillhandahålls förbindelser i den utsträckning och under de villkor som upptas i det nämnda EG-direktivet bör tillståndsmyndigheten kunna ge bestämmelser i detta hänseende i form av villkor.

### **Skyldighet att använda särskilda redovisningssystem**

I förslaget till telelag ingår bl.a. regler om bestämning av taxor för telefonitjänst och uthyrning av förbindelser. Den grundläggande utgångspunkten för taxesättning är att priserna skall vara baserade på kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten respektive förbindelserna. Vad gäller den ersättning som skall lämnas vid samtrafik mellan olika operatörers telenät föreslår jag att det i telelagen föreskrivs att den skall vara rättvis och skäligen med hänsyn till kostnaderna (se avsnitt 13.3). EG:s utkast till direktiv avseende ONP för telefoni (voice telephony) innehåller en bestämmelse som ålägger myndigheten att se till att det används ett redovisningssystem som gör det möjligt att kontrollera att taxorna är kostnadsorienterade.

De ovan upptagna reglerna gör att det bör finnas möjlighet för tillståndsmyndigheten att genom villkor bestämma hur tillståndshavarna skall ordna sin redovisning. Det bör också vara möjligt för myndigheten att ge bestämmelser om hur redovisningen skall hållas tillgänglig för myndigheten för kontroll av att telelagens regler följs i nu nämnda avseenden.

## 11.5 Tillståndsvilkorens giltighetstid

Av mina tidigare överväganden framgår att jag funnit det mest ändamålsenligt att som huvudregel inte tidsbegränsa tillstånden. Meddelat tillstånd skall vanligtvis gälla tills vidare. Det är företrädesvis om tillståndet gäller tillhandahållande av mobil teletjänst som jag funnit att det kan vara skäl att bestämma en viss tid för tillståndet. Detta hänger samman med den reglering för radioanvändning som föreslås i Frekvensrättsutredningens betänkande (SOU 1991:107).

Förhållandet att ett tillstånd att bedriva verksamhet inom teleområdet beviljas att gälla tills vidare, alltså utan någon särskild begränsning i tiden, bör dock inte hindra att det tillämpas en annan ordning vad gäller tillståndsvilkoren.

Som det framhållits i skilda sammanhang går utvecklingen på telekommunikationsområdet i ett högt tempo. Möjligheterna att tillhandahålla teletjänster kan antas komma att utvidgas allt eftersom nya tekniska lösningar introduceras. Nya aktörer kan förutses försöka komma in på marknaden. Marknadsbilden kan till följd av bl.a. dessa förhållanden komma att förändras redan en relativt kort tid efter det att de första tillståndshavarna har erhållit sina tillstånd och fått tillståndsvilkoren fastställda. Nu antydda omständigheter, vilka av naturliga skäl kan vara svåra att förutse i detalj, kan medföra att det är behövt att efter en tid kunna ändra meddelade tillståndsvillkor. Även andra förhållanden, såsom att riksdagen beslutar om en förändrad inriktning av telepolitiken och därmed av de syften som skall gälla för telelagens tillämpning, kan göra att det bör vara möjligt att ändra tillståndsvillkor.

Mot den angivna bakgrunden bör enligt min mening tillståndsvilkoren ha en bestämd giltighetstid, vilken i varje särskilt fall skall fastställas av tillståndsmyndigheten. Det bör därtill ankomma på myndigheten att, innan den bestämda tiden har löpt ut, ta upp frågan om nya och eventuellt förändrade villkor till behandling.

Vad gäller frågan om hur lång tid som bör gälla för villkoren är det svårt att ge någon mera ingående vägledning. Det bör dock framhållas vikten av att tillståndshavarna får rimliga förutsättningar att kunna planera sin verksamhet. Det får således inte vara en så kort tid för ett villkor att det inte ges utrymme för vanliga affärsmässiga bedömningar av framtiden mot bakgrund av investeringsbehov, avkastningskrav, etc. Å andra sidan går utvecklingen, som jag nyss nämnde, fort inom detta område. Det är för vissa delar av teleområdet svårt att förutse vilken utveckling som det kan bli redan på så pass kort sikt som tre till fem år. Detta förhållande gör att det inte är orimligt att villkoren kan omprövas efter relativt korta tidsperioder. Med hänsyn till villkorens skilda innehåll kan det tänkas att det bör vara olika långa tider för olika villkor.

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

Om huvudregeln skall vara att ändringar av tillståndsvillkor inte skall kunna göras under den tid som villkoret skall gälla kan det övervägas om inte myndigheten i villkorsbeslutet för bestämda ändamål skall kunna förbehålla sig rätten att göra ändringar i och tillägg till villkoren under löpande villkorsperiod. Ett sådant förbehåll skall dock, för att inte inriktningen rörande förutsebarhet för tillståndshavaren skall kringgås, innehålla en beskrivning av förutsättningarna för att de ändringar eller tillägg som förbehållet gäller skall få genomföras. Sådana förbehåll bör utnyttjas endast rörande speciella omständigheter. En sådan omständighet kan vara att det inom EG har antagits en för Sverige bindande rättsakt, vilken påverkar den verksamhet som bedrivs av en eller flera tillståndshavare.





## 12 Tillhandahållande av teletjänster och förbindelser m.m.

### 12.1 Bestämmelser om öppna nät

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

#### 12.1.1 Bakgrund

De av riksdagen beslutade telepolitiska målen (prop. 1987/88:118, TU28; rskr. 402) innehåller bl.a. en inriktning om att staten skall ha ett ansvar för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät. Departementschefen anförde i denna del bl.a. följande:

Grundprincipen om det allmännas ansvar för infrastrukturen på kommunikationsområdet gäller även telekommunikationer. Statens investeringar i telesystemet har i dag mycket stor omfattning och får långsiktigt betydelsefulla effekter på samhällsutvecklingen. Samtidigt kommer i samband med ökande konkurrens successivt fler delar av systemet att ägas av andra än av televerket. Det innebär att teletjänsternas kvalitet inte längre bara beror på televerkets agerande. En avveckling av kontorsväxelmonopolet kommer ytterligare att accentuera detta.

Det är, trots frånvaron av statlig ensamrätt på teleområdet, angeläget att landets samlade teleresurser i betydande utsträckning samordnas i ett sammanhållet telesystem. Jag förordar därför att statens ansvar liksom hittills bör omfatta en samordning av landets teleresurser. Men en samordning av teleresurserna i ett tekniskt sammanhållet system gör det möjligt att utnyttja de stordriftsfördelar som finns vid uppbyggnad av de fysiska anläggningarna. Det menar jag är en förutsättning för en riktig användning av resurserna i ett litet land som Sverige. Det är också särskilt till de mindre användarnas och glesbygdens fördel. De mindre användarna har inte som de stora företagen, myndigheterna och organisationerna

möjlighet att med hyrda eller egna förbindelser driva egna nät vid sidan av dem som upplåts för allmänheten.

Av samma skäl är det enligt min mening angeläget att det gemensamma telenätets tillgänglighet underlättas på olika sätt. Det skall vara lätt att ansluta sig till och använda de gemensamma teleanläggningarna. Nätet skall i den meningen vara öppet för alla.

### 12.1.2 EG:s direktiv om tillhandahållande av öppna nät

EG-rådet antog den 28 juni 1990 ett direktiv om upprättande av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät, Open Network Provision (90/387/EEG). Detta direktiv (ONP-ramdirektivet), vilket skall kompletteras av områdesdirektiv och rekommendationer, omfattas av EES-avtalet. Direktivet anges (art. 1) beröra harmoniseringen av villkoren för öppen och effektiv tillgång till och användning av allmänt tillgängligt telenät (och där så är tillämpligt allmänt tillgängliga teletjänster). En närmare redogörelse för direktivet finns i avsnitt 3.

I direktivets preambel uttalas bl.a., att det fullständiga införandet av en marknad för teletjänster inom hela gemenskapen kommer att främjas av ett snabbt införande av harmoniserade principer och betingelser för att tillhandahålla öppna nät. Det framgår vidare, att förutsättningar för att tillhandahålla öppna nät måste stämma överens med vissa principer och får inte förhindra tillgång till nät och tjänster annat än av hänsyn till allmänintressen. Sådana allmänintressen kallas i detta sammanhang för "väsentliga krav".

Enligt art. 3 i direktivet gäller att villkor för tillhandahållande av öppna nät måste stämma överens med ett antal grundläggande principer, såsom att de måste baseras på objektiva kriterier och vara öppna och publiceras på lämpligt sätt samt att de måste garantera likformighet vid anslutning och i enlighet med gemenskapsrätten inte får vara diskriminerande. Dessa villkor torde vara tillämpliga i de fall en stat åt en eller flera offentliga eller privaträttsliga organisationer (företag) har gett den eller dem rätten att inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla en tjänst eller utöva en viss verksamhet (speciella eller exklusiva rättigheter). Den bakgrund som ONP-reglerna har i Rom-fördragets konkurrensregler (art. 85 och 86) gör att det finns anledning anta att redan det förhållandet att någon har en dominerande ställning på marknaden kan föranleda att dessa bestämmelser kommer att tillämpas av EG:s organ.

Det framgår av samma artikel att väsentliga krav är krav som är hänförliga till nätets driftsäkerhet, bevarandet av nätets funktion, samverkan mellan tjänster i berättigade fall samt skydd av data i tillämpliga fall.

Med den i ONP-ramdirektivet angivna inriktningen har arbetet inom EG gått vidare, varvid det utarbetats bl.a. ett direktiv om tillämpningen av ONP-principerna för verksamhet med uthyrning av fasta

förbindelser (ONP-leased lines). Enligt uppgift har detta direktiv antagits av Rådet på försommaren 1992.

Enligt direktivförslaget skall det härigenom åstadkommas dels en harmonisering av användningsbetingelserna och taxepinciperna för all uthyrning av fasta förbindelser inom allmänt tillgängligt telenät, dels en skyldighet för medlemsstaterna att se till att det finns vissa slag av förbindelser med harmoniserade tekniska specifikationer tillgängliga för förhyrning.

Direktivförslaget om öppna nät angående uthyrning av förbindelser bygger på de tidigare angivna principerna att endast sådana begränsade användningsrestriktioner som kan hänföras till väsentliga krav får utgöra skäl för att vägra någon tillträde till nätet. Även om den exakta innebörden av de väsentliga kraven kan vara oklar torde det innebära att den som har speciella eller exklusiva rättigheter att tillhandahålla fasta förbindelser för uthyrning får anses ha en mycket långtgående kontraheringsplikt gentemot den som vill hyra förbindelser.

Av direktivförslaget framgår vad gäller tolkningen av "väsentliga krav" att dessa skall vara förenliga med innehållet i gemenskapsrätten. Med restriktioner på grund av hänsyn till nätets driftsäkerhet avses att den som tillhandahåller fasta förbindelser har rätt att avbryta förbindelsen, inskränka servicen och vägra tillträde till förbindelser om det råder en nödsituation, dvs. extraordinära förhållanden såsom extrema väderförhållanden, översvämning, åsknedslag, brand, strejk eller lockout, krig, militära operationer eller oroligheter.

Bevarandet av nätets funktion (network integrity) innebär att operatören kan kräva att det används endast sådan terminalutrustning som uppfyller bestämmelserna i terminaldirektivet (dir 91/263/EEG, se närmare avsnitt 3). Det är däremot inte tillåtet i detta sammanhang att begränsa användningsrätten till vissa tjänster utan användaren skall ha fullständig frihet att nyttja den hyrda förbindelsen för all slags verksamheter. Detsamma gäller med avseende på det väsentliga kravet rörande möjlighet till samverkan mellan olika tjänster. Är terminaldirektivets krav uppfyllda med avseende på de terminaler som skall användas får vägran att upplåta fasta förbindelser inte göras under påståendet av att därmed avses garantera interoperabilitet mellan tjänster.

Vad gäller väsentliga krav med avseende på dataskydd får det enligt direktivförslaget uppställas inskränkningar i den mån det behövs för att säkra att bestämmelser om dataskydd, däribland skydd av personuppgifter som överförs eller lagras, kommer att följas.

### 12.1.3 Överväganden

Det har i skilda sammanhang framhållits vikten av att telemarknaden utvecklas så att det kommer att finnas teletjänster med det innehåll och den kvalitet som efterfrågas till så låga priser som möjligt. Ett sätt att

åstadkomma detta är att se till att se till att förutsättningar finns för konkurrens mellan flera operatörer. Konkurrensens betydelse har poängterats i olika sammanhang. Redan i de telepolitiska målen (prop. 1987/88:118 s. 16) slås det fast att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningssidan och vid utveckling av teletjänster. I den senaste budgetpropositionen uttalas med anledning av de telepolitiska målens framtida innehåll, att det är klart att konkurrens är ett av de viktigaste medlen för att uppnå ett mångfacetterat utbud och låga priser (prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 145).

För att åstadkomma konkurrens vad gäller utbud av skilda teletjänster är det viktigt att tillgången till grundläggande telekommunikationer och till nät i form av fasta förbindelser inte kringgärdas med hinder av olika slag. Sådana hinder skulle nämligen kunna göra att konkurrensförutsättningarna blev så olika att det i praktiken skulle visa sig bli mycket svårt att nå det mångfacetterade utbud som eftersträvas och den prispress som en effektiv konkurrens leder till. För den teleoperatör som har en sådan ställning att han kan sägas vara dominerande på marknaden eller på någon del av marknaden kan det visserligen tänkas att de bestämmelser som kommer att införas genom den nya konkurrenslagen skulle komma att utgöra ett korrektiv mot ett eventuellt missbruk av ställningen. Det finns dock skäl att genom en direkt bestämmelse i telelagen slå fast den grundläggande inriktning som bör råda, nämligen att den som har tillstånd att inom allmänt tillgängligt telenät bedriva telefonitjänst eller tillhandahålla förbindelser inte får ställa upp hinder mot anslutning till nätet i andra fall än där det kan anses motiverat utifrån det allmännas intresse. Det intresse som jag härvidlag jag tänker på motsvarar i huvudsak vad som enligt ONP-direktivet tas upp som väsentliga krav.

De ovan redovisade övervägandena torde också vara väl i linje med den av riksdagen fastslagna inriktningen att telenätet skall vara sammanhållet och öppet. Den beslutade inriktningen bör i och för sig ses i belysning av den roll Televerket hade som instrument för genomförande av samhällets intentioner på telekommunikationsområdet vid den tid då beslutet togs. Även om Televerkets roll kan komma att förändras genom att verket, efter det att flera nya aktörer har etablerat egna nät av betydelse, inte längre är den ende operatör som tillhandahåller telekommunikation inom allmänt tillgängligt telenät har jag inte funnit skäl att vid mina överväganden avvika från den sålunda angivna inriktning. Tvärtom finns det anledning att i en ny marknadssituation, med flera aktörer som bedriver verksamhet inom allmänt tillgängligt telenät, ställa motsvarande krav även på de nya operatörerna. Inriktningen att det skall finnas ett öppet nät i den av riksdagen angivna bemärkelsen bör således, med tillämpning av nu gällande telepolitiska mål, gälla generellt för tillståndspliktig verksamhet.

Denna angivna inriktningen står också i överensstämmelse med de strävanden som ligger bakom EG:s ONP-direktiv.

Det bör således i lagen ges en föreskrift om att den som är tillståndshavare inte får ställa upp andra hinder för anslutning till nätet än av vissa särskilt angivna slag. Detta bör gälla i fråga om anslutning av såväl den som själv är slutanvändare som i de fall det gäller förbindelser som skall hyras för att användas för vidareupplåtelse, antingen det rör sig om ren vidareupplåtelse av överföringskapacitet eller det gäller överföring i kombination med någon form av tilläggstjänst.

De hindrande förutsättningar för upplåtelse som en tillståndshavare skall ha rätt att ställa upp skall vara hänförliga till åtgärder som krävs för att möjliggöra samverkan mellan teletjänster. Tillträde till nätet får också hindras om det betingas av en avsikt att förebygga att nätet eller dess användare skadas eller att nätets drift störs.

Genom att införa en bestämmelse av denna lydelse i lagen torde en betydelsefull del av ONP-direktivet införlivas med svensk rätt. Av de fyra direkt i direktivet upptagna väsentliga kraven som kan legitimera begränsningar i tillträdet till nätet omfattas de tre första omedelbart av den föreslagna bestämmelsen. Vad gäller kravet på dataskydd torde det väsentligen komma att beaktas i de bestämmelser som jag föreslår i avsnitt 17 angående integritetskydd för teleanvändare.

EG:s bestämmelser syftar i huvudsak till fri rörlighet för - såvitt här är av intresse - teletjänster och tillhandahållande av förbindelser. De riktar sig mot åtgärder som kan betraktas som tekniska handelshinder eller som innebär ekonomisk eller annan diskriminering av aktörer på telemarknaden. Däremot åsyftas givetvis inte att åstadkomma en ordning där olagligt eller illojalt uppträdande skall behandlas på samma sätt som lagligt och lojalt. Detsamma gäller för inriktningen att vi skall ha ett öppet telenät i Sverige. För att undvika missförstånd bör det därför uttryckligen slås fast i bestämmelsen att normala kommersiella villkor skall gälla mellan parterna vid anslutning till näten. Därmed avses givetvis inte att det trots allt skall vara tillåtet för tillståndshavaren att behandla sin motpart på ett diskriminerande sätt även om detta till äventyrs skulle kunna anses vara acceptabelt utifrån strikt affärsrättsliga principer. Vad som i detta sammanhang avses med normala kommersiella villkor är exempelvis att det skall vara tillåtet att vägra vidare upplåtelse av förbindelsen om inte betalning för tjänsten erlaggs inom för branschen normal tidrymd. Det skall vidare vara möjligt att i den ordning som gäller allmänt för avtalsförhållanden göra gällande påföljder för kontraktsbrott, vidta rimliga åtgärder för att säkra betalning, företa sedvanlig kreditprövning, etc. I vissa fall, t.ex. vid leveransvägran eller inhiberande av prestationen till följd av anteciperad mora, kan frågan om åtgärdens rättsenlighet vara tveksam. Sådana fall torde emellertid mestadels kunna lösas utifrån gällande avtalsrättsliga principer, dvs. om åtgärden varit avtalsrättsligt motiverad torde den kunna accepteras också utifrån de syften som är bärande för bestämmelsen i telelagen.

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

För att det skall vara möjligt för Telestyrelsen att upprätthålla sitt funktionsansvar för det sammanhållna telenätet bör det dessutom ges en föreskrift om att teletjänster av skilda slag samt förbindelser skall tillhandahållas under förhållanden som gör att rimliga krav på säkerhet i driften upprätthålls.

Det bör också finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (jfr. ovan) att meddela de närmare föreskrifter i förevarande hänseenden som behövs. Det bör dock beaktas att sådana föreskrifter, såvitt de är att hänföra uteslutande till parternas inbördes förhållanden, inte kan få någon annan omfattning än att de är att betrakta som verkställighetsföreskrifter. I den utsträckning de har en offentligrättslig inriktning, vilket torde vara fallet om överträdelse därav kan föranleda någon offentligrättslig sanktion, såsom skyldighet att erlægga vite eller indragning av tillstånd, ges det utrymme att även tillföra nya förpliktelser. Det finns emellertid anledning att i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på att det i vissa fall kan vara en lämpligare väg att ge sådana bestämmelser formen av tillståndsvillkor.

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

## 12.2 Bestämmelser om teletaxor och om pristak

I telelagen bör det föreskrivas att tillståndshavares taxor för användning av telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät och för tillhandahållande av förbindelser i sådant nät skall vara kostnadsorienterade.

Det skall finnas möjlighet för regeringen att genom föreskrifter avvika från principen om kostnadsorientering vad gäller telefonitjänst till fast anslutningspunkt. Pristak för sådan teletjänst kan därigenom föreskrivas.

Oavsett om man är en vanlig telefonabonnent eller är ett företag som vill utnyttja de resurser som en tillståndshavare disponerar över i form av allmänt tillgängligt telenät är det givetvis inte bara rätten i sig att bli ansluten respektive att få hyra förbindelser som är betydelsefull. Det är vanligtvis minst lika väsentligt att det pris som skall betalas för den nyttighet man får är det rätta. Med hänsyn till den betydelse prissättningen har ur olika aspekter, bl.a. som en viktig del i strävandena att åstadkomma öppna nät, är det befogat att telelagen innehåller grundläggande bestämmelser i ämnet. Det finns därför anledning att som en bakgrund belysa de politiska ställningstaganden som gjorts i denna fråga. Genom EES-avtalet och Sveriges närmande till EG måste också EG:s bestämmelser angående taxor för teletjänster belysas.

### 12.2.1. Bakgrund

Enligt 4 § teleförordningen (1985:765) gäller att Televerket fastställer villkor och avgifter för att utnyttja det allmänna telenätet. Beträffande avgifter för abonnemang till bostäder samt samtalsavgifter är det dock regeringen som beslutar.

Frågor om teletaxor har varit föremål för riksdagsbehandling vid flera tillfällen. Under senare år har därvid också diskuterats huruvida beslutsrätten avseende taxesättningen i sin helhet, alltså även beträffande de fasta abonnemangavgifterna för hushållen samt de rörliga avgifterna, lämpligen borde delegeras till Televerket.

I 1986/87 års budgetproposition togs frågan om en ökad kostnadsanpassning av avgifterna upp av regeringen (prop. 1986/87:100 bil.8, s. 181 ff). Föredragande departementschefen anförde därvid bl.a. följande:

Riksdagen har vid flera tillfällen (statsutskottet 1970:90 samt TU 1981/82:25, 1982/83:9 och 1983/84:16) förordat en utjämning av teletaxorna mellan landets olika delar. Regeringen har den 13



november 1986 beslutat om en långsiktigt ökad kostnadsanpassning av televerkets taxor som innebär en sådan utjämning.

---

Bakgrunden till beslutet är att televerket i en skrivelse den 30 september 1985 bl.a. föreslog en långsiktig förändring av taxestrukturen mot en högre grad av anpassning av avgifterna till televerkets kostnader för olika tjänster. Eftersom en sådan omläggning skulle kunna medföra betydande höjningar av telekostnaderna för vissa grupper av abonnenter har förslaget granskats av en arbetsgrupp i regeringskansliet. Gruppen presenterade resultatet av sitt arbete i rapporten "Ny taxestruktur för ett rundare Sverige" (Ds K 1986:1). Gruppen fann att avgifterna för den långväga trafiken borde sänkas och bättre spegla televerkets kostnader för den. De främsta skälen för gruppens uppfattning var önskemålet att minska teletaxornas avståndsberoende och hänsynen till de allt starkare tendenserna till konkurrens på området.

---

Regeringen har funnit att det finns starka regionalpolitiska motiv för att fortsätta att minska kostnaderna för rikssamtalen.

---

Ett annat viktigt motiv för regeringens beslut är strävandena att i en ny konkurrenssituation på teleområdet söka värna om ett sammanhållet telenät. Teletaxorna överensstämmer dåligt med televerkets kostnader. Det innebär exempelvis att utlands- och rikssamtal i genomsnitt är dubbelt så dyra som televerkets kostnader för dem. Det blir nu med ny teknik och ett allt informationsintensivare produktions sätt intressant och möjligt för företagen att slippa dessa överpriser genom att leda trafiken vid sidan av det allmänna telenätet. Stora kunder eller med televerket konkurrerande företag kan etablera egna långdistansnät och utnyttja televerkets lokalnät för att nå slutanvändarna. Med nuvarande taxesättning skulle televerket komma att göra stora förluster på sin del av ett sådant nät, dvs. kraftigt subventionera konkurrenterna. Dessa kan däremot "skumma grädden" och hålla betydligt lägre avgifter för den långväga delen än televerket och ändå få en stor vinst.

Vad föredraganden anfört om kostnadsanpassningen av televerkets taxor lämnades utan erinran av riksdagen (TU17, rskr. 212).

Frågan om teletaxor togs upp även i den telepolitiska propositionen 1988 (prop. 1987/88:118 s. 15 och 18). Departementschefen föreslog att den successiva omläggningen av televerkets taxor skulle fullföljas och anförde därvidlag:

Användarnas behov skall styra utbudet av teletjänster. Därför är det viktigt att utbudet av andra än grundläggande telekommunikationer styrs av kundernas individuella preferenser och efterfrågan. Priserna för dessa tjänster skall i princip kostnadsanpassas.

Det finns även skäl att bättre kostnadsanpassa avgifterna för grundläggande telekommunikationer. Den nuvarande taxestrukturen i telefonnätet visar dålig överensstämmelse med televerkets kostnader. Det medför bl.a. ett ineffektivt utnyttjande av teletjänsterna.

---

För grundläggande telekommunikationer skall taxorna utjämnas och sociala och regionalpolitiska hänsyn därigenom tas. Tillgången till telefon är en så grundläggande nyttighet att taxesättningen enligt min mening bör spegla en vilja hos statsmakterna att se till att alla har råd att ha telefon.

Våren 1991 beslutade riksdagen om införande av ett pristak för telefoni som innebar att telefontaxorna skulle få öka med högst 70 procent av förändringen av nettoprisindex (prop. 1990/91:87, TU28, rskr. 369). Pristaket kombinerades med ett krav på att Televerkets totalproduktivitet skulle öka med 3 procent per år. Med det sålunda fastlagda prismålet och mot bakgrund av riksdagsbeslutet i anledning av 1986/87 års budgetproposition om en omstrukturerings av taxorna bedömdes taxebesluten kunna fullt ut delegeras till Televerket. Det nya prismålet skulle gälla med början år 1992 och med år 1991 som basår.

Taxeomläggningen skulle genomföras den 1 januari 1992, då också det för omläggningen erforderliga författningsstödet skulle träda i kraft genom en ändring i teleförrordningen. Huvudsakligen innebar ändringen att regeringens rätt att besluta om hushållens abonnemangsavgift, samtalsmarkeringsavgiften samt om markeringsintervallens längd för lokalsamtal delegerades till Televerket.

I december år 1991 beslutade riksdagen, med bifall till ett motionsyrkande, att ompröva det sistnämnda riksdagsbeslutet och uttalade att pristaket för telefontaxorna borde formuleras om (1991/92:FiU10, rskr. 108). Taket borde, framhölls det i det nya beslutet, knytas till den del av verksamheten där verket saknar konkurrens, dvs. till hushållens telefonkostnader. I avvaktan på en prövning av ett annat pristak borde ikraftträdandet av de tidigare beslutade ändringarna skjutas upp ett halvt år.

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7) framhöll regeringen att den i samband med att den tar ställning till en bolagisering av Televerket hade för avsikt att genomföra en fördjupad analys av bl.a. telemarknaden, televerket och statens ägarroll. I detta sammanhang underströks vikten av att en riktig kostnadsfördelning sker på olika teletjänster och att detta avspeglas i priset.

I kompletteringspropositionen 1992 (prop. 1991/92:150, bil I:4, s.3) återkom regeringen till frågan, varvid departementschefen bl.a. anförde:

Som jag nämnde pågår en genomlysning inom kommunikationsdepartementet av bl.a. televerkets kostnadsstruktur och principer för taxesättning. Resultatet av detta arbete kommer att ligga till grund för ställningstagandena kring principer för fördelning av gemensamma kostnader på olika kundkategorier, vilket självfallet också påverkar den framtida taxestrukturen. I detta omfattande arbete kommer naturligen frågor om pristak m.m. att behandlas. Jag anser det nödvändigt att vid utformningen av framtida pristak beakta att detta i första hand bör tillämpas på de områden som är utsatta för ingen eller svag konkurrens, dvs. för närvarande hushållstelefonin. I avvaktan på att det arbete jag redogjort för slutförs och att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till bl.a. pristak och principer för en framtida taxestruktur bör någon genomgripande omstrukturerings av televerkets taxor inte genomföras under år 1992.

## 12.2.2 EG:s direktiv om tillhandahållande av öppna nät

Enligt EG-rådets direktiv (90/387/EEG) om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät (ONP-direktivet) läggs vissa principer fast. De grundläggande principerna för de villkor som skall gälla för tillhandahållande av öppna nät framgår av art 3. Det sägs där att villkoren måste baseras på objektiva kriterier, att de måste vara öppna och publiceras på ett lämpligt sätt samt att de måste garantera likformighet vid anslutning och i enlighet med gemenskapsrätten inte får vara diskriminerande.

Dessa principer utvecklas närmare i bilaga 2 till ONP-direktivet. Avsikten är att principerna skall ligga till grund för en harmonisering inom gemenskapen. Det framgår av direktivbilagan att principerna i huvudsak skall innebära följande:

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

Varje debitering för tillgång till nätresurser eller nättjänster måste stämma överens med ovan angivna principer och med konkurrensreglerna i Romfördraget. Vid debitering måste hänsyn också tas till principen om en rättvis fördelning av de globala kostnaderna för de använda resurserna och behovet av en rimlig avkastningsnivå för investeringar. Vidare sägs att det kan finnas olika taxor. Detta gäller i synnerhet för att hänsyn skall kunna tas till överskottstrafiken under högtrafikperioder och bristen på trafik under lågtrafikperioder, förutsatt att taxedifferenserna kan rättfärdigas kommersiellt och inte strider mot de principer som angetts ovan.

Taxebestämmelser finns också i förslaget till rådsdirektiv om tillämpning av ONP-villkor för uthyrning av fasta förbindelser (ONP-leased lines), enligt uppgift nyligen antaget av Rådet. Dessa bestämmelser bygger naturligen på de ovan redovisade principerna. I förslaget hänvisas således till de grundläggande principerna om kostnadsorientering och transparens. Det framhölls dessutom att taxesättningen inte får vara beroende av vad den fasta förbindelsen skall användas till. Normalt bör taxorna innefatta en anslutningsavgift samt en abonnemangsavgift, dvs. en fast avgift per period. Om andra avgiftselement förekommer skall dessa vara transparenta och baserade på objektiva kriterier.

I ett förslag till rådsdirektiv om tillämpning av ONP-villkor för rösttelefoni (ONP-voice telephony) tillämpas ett motsvarande synsätt som nyss redovisats. Det föreslås där att taxor för anslutning till och användning av allmänt tillgängligt telefonnät inte får vara beroende av vilket slag av teleanvändning som kommer att ske. Därmed torde t.ex. avses att taxan inte får vara olika beroende på om abonnemanget utnyttjas för telefoni eller telefax. Det föreslås också regler om förbud mot att ha en sammanslagen taxa för flera teletjänster.

På motsvarande sätt som föreslås beträffande direktivet om uthyrning av fasta förbindelser finns här också förslag om hur avgifter för telefoni normalt skall vara uppdelade.

Med avseende på den grundläggande principen om att taxorna skall vara kostnadsorienterade ges i direktivförslagen vissa utgångspunkter för hur detta skall genomföras. I detta sammanhang framhålls att de nationella myndigheterna skall se till att de som tillhandahåller förbindelser respektive telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät har ett sådant redovisningssystem som gör att det blir möjligt att identifiera följande kostnadsdelar:

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

I direktivförslagen utvecklas dessutom närmare efter vilka principer som de gemensamma kostnaderna skall fördelas.

### 12.2.3 Överväganden

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

Som framgår av redovisningen av riksdagsbehandlingen av taxefrågorna har prissättningen på teleområdet i Sverige ansetts felaktig. Den grundläggande felaktigheten hänför sig till att de olika tjänsterna eller delar av tjänsterna antingen har varit överprissatta eller underprissatta. Följden har blivit korssubventionering mellan olika verksamheter inom Televerket. Det anses finnas ett antal olika fall av obalans inom teletaxorna. Sålunda subventionerar samtalsavgifterna abonnemangsavgifterna, abonnemangsavgifterna på företag subventionerar hushållens abonnemangsavgifter, långdistanstrafiken (internationell och långväga inrikestrafik) subventionerar lokaltrafiken och den lokala tätortstrafiken subventionerar den lokala glesbygdstrafiken. På det sätt som riksdagen har angett har detta skadliga verkningar. För att komma till rätta med missförhållandena har riksdagen beslutat att priserna på Televerkets tjänster skall anpassas till de kostnader som produktionen av dessa tjänster innebär. Med andra ord är inriktningen att priserna skall kostnadsanpassas.

För såväl Televerket som de aktörer som vill använda sig av delar av Televerkets nät och andra allmänt tillgängliga telenät torde med kostnadspassade priser konkurrensförhållandena bättre svara mot det långsiktiga målet om fungerande marknader på telekommunikationsområdet.

Av genomgången av EG:s ONP-direktiv framgår att inriktningen är densamma inom gemenskapen. Det ledande begreppet är här kostnadsorientering. Någon avgörande skillnad mot det här i landet använda begreppet kostnadsanpassning torde knappast föreligga.

Mot bakgrund av det anförda och med hänsyn till den betydelse som prissättningen har bör det enligt min mening i telelagen tas in en föreskrift om den ledande principen för prissättningen. Det bör därför föreskrivas att tillståndshavares taxor för användning av telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät och för tillhandahållande av förbindelser skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader, dvs. vara kostnadsorienterade.

Inom EG läggs stor vikt vid att taxor finns publicerade. Att en fullständig information i dessa hänseende från dem som tillhandahåller

teletjänster och förbindelser är av vikt torde vara helt klart. Det bör därför föreskrivas att tillämpade taxor skall hållas allmänt tillgängliga av tillståndshavarna.

Den av riksdagen fastlagda inriktningen på kostnadsanpassning kommer genom dessa bestämmelser att följa direkt av telelagen. Dessutom innebär bestämmelsen om kostnadsorientering att en grundläggande princip enligt EG:s direktiv läggs fast. Det kan i och för sig inte uteslutas att efter hand som utvecklingen inom EG fortskrider efter de riktlinjer som dragits upp genom ONP-ramdirektivet det visar sig finnas behov av ytterligare föreskrifter inom detta område. Det finns dock enligt min uppfattning skäl att avvakta därvidlag. Något ytterligare behov av att införliva ONP-direktivets bestämmelser i lag synes inte föreligga för närvarande.

Kostnadsorientering är förvisso inget exakt begrepp. Det finns inom ramen för detta säkert utrymme för olika bedömningar av huruvida en taxa verkligen kan anses uppfylla ett sådant krav. För att närmare bestämma innehållet i begreppet torde de ovan redovisade direktivförslagen dock kunna tjäna till ledning. Efter hand kan det dessutom förväntas att det genom Telestyrelsens tillsynsåtgärder kommer att utbildas en praxis på området.

Förhållandet att begreppet kostnadsorienterad i och för sig lämnar ett visst tolkningsutrymme förtar enligt min mening inte nytta av att ha en föreskrift med sådant innehåll. Genom bestämmelsen blir det klart för alla aktörer som har att beakta lagen, vilken betydelse som prissättningen har. Även om det inte i alla fall visar sig vara möjligt att bestämma huruvida en taxa är kostnadsorienterad eller inte torde bestämmelsen ha den nytta att den ger utrymme för att ingripa mot uppenbara fall av felaktig prissättning. Den felaktiga prissättningen kan därvid bestå inte bara i ett pris som överstiger kostnaderna. Det kan också vara fråga om ett pris som klart understiger dessa. I sistnämnda fall kan syftet vara att genom prisdumpning under en begränsad tid konkurrera ut andra aktörer. Även detta bör kunna angripas med stöd av bestämmelsen.

Vad gäller ersättningen vid samtrafik hänvisas till avsnitt 13.3

Av den ovan redovisade riksdagsbehandlingen framgår att även om kostnadsanpassning av taxorna i princip bör ske finns det, för de sektorer där konkurrens knappast kan förväntas alls eller kan förväntas att den blir svag, anledning att ha en prissättning som avviker från den annars förordade. I telelagen bör det därför tas in en föreskrift som gör att regeringen får rätt att meddela föreskrifter som innebär att det blir möjligt att avvika från kostnadsorienteringen. Detta bör dock vara begränsat till den grundläggande telekommunikationstjänsten, dvs. telefonitjänsten till fast anslutningspunkt. Något pristak för mobila teletjänster respektive hyrda förbindelser skall alltså inte kunna föreskrivas. Inom ramen för det föreslagna bemyndigandet bör regeringen kunna utforma pristak för bestämda grupper av tele-



## 13 Samtrafikfrågor, uthyrning av förbindelser m.m.

En skyldighet bör gälla för tillståndshavare att upplåta telenät för samtrafik avseende telefonitjänst.

Samtrafikvillkoren liksom villkor för uthyrning av förbindelser skall ha sin grund i EG:s ONP-regler, dvs. bl.a. vara objektiva, transparenta, icke-diskriminerande. Inom ramen för rimliga affärsmässiga hänsynstaganden skall villkoren skapa utrymme för en effektiv konkurrens på telemarknaden.

Telestyrelsen skall medla i tvister mellan teleoperatörer om samtrafik, uthyrning av förbindelser och andra frågor. På begäran av part bör myndigheten kunna yttra sig i fråga om ett villkor är förenligt med telelagens bestämmelser. Telestyrelsen skall också kunna meddela de förbud och förelägganden som behövs för att få till stånd rimliga överenskommelser om bl.a. samtrafik. I sista hand kan ett tillstånd enligt telelagen återkallas för den som inte rättar sig efter myndighetens beslut.

I fall av missbruk av dominerande ställning m.m. bör den nya konkurrenslag som håller på att utarbetas tillämpas.

I regeringens direktiv för mitt utredningsuppdrag sägs att de s.k. samtrafikvillkoren intar en central plats när en telelag utarbetas. Enligt direktiven bör det förutsättningslöst utredas hur villkor för samtrafik bör regleras författningsmässigt. Därvid bör övervägas om en eventuell skyldighet för enskilda att upplåta nät för samtrafik bör regleras i lag eller i form av villkor för tillstånd. Det sägs vidare i direktiven att jag bör överväga en lämplig ordning för lösning av tvister mellan operatörer.



## 13.1 Bakgrund

Samtrafik är den process som innebär att kopplad teletrafik som transporteras i ett nät överlämnas för fortsatt transport i ett annat nät. Överlämnandet från ett nät till ett annat sker vid en punkt som tekniskt definieras som ett gränssnitt.

### 13.1.1 Olika fall av samtrafik

I det följande ges några exempel på samtrafik som för närvarande förekommer och där Televerkets nät används.

#### *Samtrafik mellan Televerkets telefonnät och telefonnät i annat land*

Samtrafiken har sin grund i samarbete med andra länders teleoperatörer, som erhåller ersättning för teletrafiken enligt avtal mellan Televerket och resp. teleoperatör. Avräkningsbeloppen regleras i internationella avtal.

Näten kopplas samman via internationellt standardiserade transmissions- och signalsystem. Det mest moderna signalsystem som för närvarande finns tillgängligt i ett antal länder är Signalsystem nr 7, s.k. röd ITUP (International Telephone User Part).

#### *Samtrafik mellan Televerkets telefonnät och egna eller andra operatörers mobiltelenät*

Här förekommer olika fall

- Samtrafik mellan Televerkets telenät och Televerkets NMT-nät
- Samtrafik mellan Televerkets telefonnät och Comviks analoga mobiltelenät
- Samtrafik mellan Televerkets telefonnät och GSM-nät (Televerket Radio, Comvik GSM AB, Nordic Tel AB)

Televerket tar i dessa fall enligt särskilt avtal ut ersättning av mobilteleoperatören för förmedlingen av teletrafiken och andra tjänster, t.ex. betalningsförmedling. I dag gäller en avgift för samtrafik som fastställts av Televerket på grundval av regeringens beslut den 24 januari 1991 om villkor för viss samtrafik med Televerkets kopplade telenät. Jag återkommer till detta beslut i det följande. Den ersättning som nu tas ut har inte någon automatisk koppling till någon abonnent-taxa.

Med det sätt som dagens teknik tillämpas på saknas möjlighet för mobilteleoperatörer att individuellt bestämma taxan mot abonnenter i Televerkets nät, vilket betyder att alla operatörer måste ha samma taxa. Den här restriktionen finns inte för en abonnent som är ansluten till en AXE-växel.

Televerkets telefonnät kopplas samman med mobiltelenäten via nationellt och internationellt standardiserade gränssnitt som fastställts av Telestyrelsen. Gränssnitten är i princip desamma som gäller för samtrafik med andra länder.

### *Samtrafik mellan Televerkets telefonnät och privata telenät*

Även här kan olika exempel ges

- Samtrafik mellan Televerkets telefonnät och geografiskt spridda nät, som ägs av företag eller organisationer och är avsedda för dessas interna telekommunikation

- Samtrafik mellan Televerkets telefonnät och geografiskt begränsade nät för kommunikation inom aktuellt geografiskt område

I dessa fall ansluts det privata nätet på i princip samma sätt som en abonnent till Televerkets telefonnät. För utgående samtal från det privata nätet betalar teleoperatören Televerkets normala kundtaxa. För inkommande samtal får den privata teleoperatören inte någon ersättning från Televerket. Den uppringande abonnenten betalar då normal - av Televerket bestämd - kundtaxa till Televerket. De privata näten ansluts till Televerkets nät på samma sätt som abonnentväxlar enligt Telestyrelsens föreskrifter.

### *Några andra samtrafikfall*

Utöver de samtrafiksituationer som nämnts i det föregående kan bl.a. följande fall aktualiseras i framtiden. Såväl dessa som de ovan redovisade relateras till telefontrafik, men det som sägs är tillämpligt även på datatrafik.

Samtrafik kan komma till stånd mellan Televerkets telefonnät och annat internationellt (fast) telefonnät för trafik till eller från abonnenter i Televerkets nät via något annat nationellt eller internationellt telefonnät till eller från abonnenter i andra länder. En abonnent hos Televerket skulle då kunna välja att telemeddelandet förmedlas via Televerket eller via någon annan teleoperatör. Detta kan ske genom särskilda accesskoder eller genom att ett visst alternativ finns inprogrammerat i den lokalstation som abonnenten är ansluten till.

Samtrafik kan också tänkas förekomma i fråga om teletrafik från en abonnent i Televerkets nät via något annat nationellt nät till en abonnent i Televerkets nät. Det innebär att en abonnent skulle kunna välja att ett telemeddelande förmedlas av Televerket eller en annan teleoperatör på i princip samma sätt som gäller för internationell teletrafik. Även här kan accesskoder användas som indikerar att telemeddelandet förmedlas via en annan teleoperatör. Alternativt kan förmedlingen förprogrammeras.

Ytterligare ett exempel är teletrafik mellan en abonnent i Televerkets nät och en abonnent i ett annat rikstäckande nationellt telenät.

Detta innebär alltså att samtal skulle behöva kunna kopplas mellan abonnenter i Televerkets nät och en annan teleoperatörs nät. I ett sådant fall skulle olika telefonnummer kunna vara knutna till den teleoperatör som ett abonnemang har tecknats hos eller så skulle accesskodtekniken kunna användas.

### 13.1.2 Vissa uttalanden om samtrafikvillkor m.m.

#### *Post- och Teleutredningen*

Post- och Teleutredningen berörde frågan om samtrafikvillkor och anförde bl.a. följande (SOU 1990:27 s. 107).

Televerket kan f.n. införa "samtrafikvillkor" genom eget beslut med stöd av bemyndiganden som finns i teleförordningen (1985:765). För vår del förordar vi att sådana villkor bör ha karaktären av avtalsvillkor. Med tanke på televerkets starka ställning i avtalsförhandlingar om samtrafik och därefter i ett avtalsförhållande anser vi det motiverat att statsmakterna överväger en särskild ordning för tvistlösning. Vi bedömer att det därvid kan krävas någon form av fristående teleteknisk och juridisk kompetens. Sannolikt kommer antalet tvistefall i samtrafikfrågor att vara mycket begränsat. Det behov av insyn från statsmakternas sida som kan finnas för att säkerställa konkurrensneutralitet, t.ex. mellan koncerninterna respektive koncernexterna enheter och tjänster, bör kunna tillgodoses genom revisionsinsatser el.dyl.

Genom "samtrafikvillkor" anser vi att det blir en rimlig avvägning mellan de tre delmålen för telepolitiken - - -. Sådana villkor medför också att kravet på en solidarisk betalning av tillgängligheten till grundläggande telekommunikationer tillgodoses. Sålunda kommer alla företag som vill vara verksamma på telefontjänstområdet att vara med och bidra ekonomiskt.

#### *Tele- och postkundsutredningen*

Med avseende särskilt på förhållandet näringsidkare emellan anförde Tele- och postkundsutredningen följande (SOU 1990:100 s. 187).

Beträffande sådana kundförhållanden är t.ex. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare tillämplig. Frågor kan också uppkomma rörande konkurrensbegränsande åtgärder såsom olika former av etableringshinder. I dessa och liknande sammanhang har NO en viktig funktion att fylla. Detsamma gäller SPK. Beträffande delar av televerkets verksamhetsområde kan nämnas att STN, enligt 2 § i nämndens instruktion, skall följa konkurrenssituationen inom nämndens verksamhetsområde och göra de framställningar som behövs till regeringen, chefen för ett departement eller andra statliga myndigheter (prop. 1987/88:118 s. 20 ff och regeringens förordningsmotiv 1989:1 s. 19).

I remissyttrande över Tele- och postkundsutredningens betänkande anförde NO bl.a. följande. Mot bakgrund av Televerkets dominans och andra aktörers beroendeställning i förhållande till Televerket vid etablering på den svenska nättjänstmarknaden är det olämpligt att villkoren för tillgång till och samtrafik med det kopplade telenätet helt handhas av Televerket, även om någon form av förhandlingar mellan Televerket och andra aktörer naturligtvis alltid kommer att behövas. Från rent principiella utgångspunkter är det emellertid svårt att motsätta sig att även sådana villkor får karaktären av privaträttsliga avtalsvillkor och inte föreskrifter. Vad som inger betänkligheter från konkurrenssynpunkt är att den risk för missbruk som i och för sig alltid finns på marknader med en dominerande aktör framstår som särskilt allvarlig när aktören behärskar en för övriga aktörer och även konkurrenter så viktig tillgång som i detta fall det rikstäckande telenätet utgör.

NO anförde vidare:

NO vill mot bakgrund av ovanstående framhålla att det från konkurrenssynpunkt kan ifrågasättas om det i vissa fall är tillräckligt med de ökade möjligheter att angripa avtalsvillkoren som ges till följd av att den rättsliga relationen ges karaktär av avtalsvillkor. Framförallt gäller det ekonomiska villkor som uppställs för att agera på marknaden såsom t ex taxan för andra operatörer att bedriva s k samtrafik med telenätet. Sådana ekonomiska villkor torde endast med svårighet kunna angripas med lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Enligt motiven till lagen (prop 1983/84:92 s 20) är det inte meningen att dessa regler skall kunna användas som ett medel för priskontroll eller för att tillförsäkra näringsidkare vissa skäliga ekonomiska marginaler. I likhet med vad NO enligt ovan tidigare uttalat är det inte heller säkert att konkurrenslagen, i vart fall i dess nuvarande form, medför tillräckliga garantier för att säkerställa att det inte skall uppkomma välfärdsförluster till följd av missbruk av marknadsmakt.

*Regeringens beslut den 24 januari 1991 om villkor för viss samtrafik med Televerkets kopplade telenät m.m.*

I en skrivelse till regeringen den 6 april 1990 aktualiserade Televerket frågan om samtrafik mellan det kopplade telefonnätet och mobiltelenät enligt det s.k. GSM-systemet. Skrivelsen ledde fram till regeringens beslut den 24 januari 1991 om villkor för viss samtrafik med Televerkets kopplade telenät m.m. Genom beslutet har regeringen uppdragit åt Televerket att med stöd av 4 § teleförordningen före den 1 mars 1991 fastställa villkor för samtrafik mellan Televerkets kopplade telefonnät och cellulär mobilkommunikation enligt det paneuropeiska digitala systemet, GSM. I regeringsbeslutet sägs bl.a. följande.

Cellulär landbaserad mobilkommunikation är ett betydelsefullt komplement till teletjänster baserade på det fasta kopplade telefonnätet. Regeringen delar televerkets uppfattning att det på ekonomiskt och tekniskt rimliga och offentliga villkor skall vara möjligt för operatörer av sådana nät att få tillgång till televerkets kopplade telenät för samtrafik.

Gränssnitten mellan televerkets kopplade telefonnät och de anslutande näten bör vara internationellt standardiserade och skall möjliggöra samtrafik på lika villkor. Handligarna i ärendet visar beträffande samtrafik mellan det allmänna nätet och GSM-nät att signalprotokoll enligt s.k. Röd ITUP fyller detta krav.

Villkor för samtrafik bör tills vidare fastställas av televerket. Med hänsyn bl.a till den förväntade utvecklingen av teletjänstmarknaden kan frågan dock behöva ses över. Regeringen kommer därför senare att besluta om utredning av formerna för hur villkor för olika fall av samtrafik i framtiden bör fastställas samt hur eventuella tvister mellan televerket och anslutna operatörer skall lösas. Huruvida en myndighet (förslagsvis statens telenämnd) skall följa utvecklingen av samtrafik och ta initiativ till förändringar av den författningsmässiga regleringen m.m. bör också övervägas. Även frågor rörande skyddet för den personliga integriteten och andra sekretessfrågor vid samtrafik behöver belysas.

Televerket har riksdagens och regeringens uppdrag att ytterligare kostnadsanpassa taxestrukturen för trafik på det fasta kopplade telefonnätet.

Regeringen avser att utvärdera de långsiktiga konsekvenserna av de ekonomiska samtrafikvillkor som nu kommer att tillämpas. - - -

Villkoren skall gälla tills vidare och medge konkurrensneutralitet. De gällande villkoren för de analoga NMT-systemen skall beaktas och om så behövs bör initiativ tas till en justering av dem så att konkurrensneutralitet kommer att råda mellan operatörer av de olika systemen.

Det internationella signalprotokollet Röd ITUP skall användas för gränssnittet mellan det allmänna telenätet och GSM-näten.

Vid bestämmande av anslutningsnivå och antalet anslutningspunkter skall GSM-operatörens önskemål ges stor tyngd inom ramen för vad som är tekniskt möjligt. De ekonomiska villkoren för anslutningarna får bestämmas på basis av de faktiska kostnaderna.

Eftersom de gällande samtalsavgifterna inte kan anses vara tillräckligt kostnadsanpassade för att användas som taxepincip för samtrafik av den ifrågavarande arten, skall tills vidare de ekonomiska villkoren baseras på den taxa som gäller vid nationell förlängning av nordiska operatörers trafik i det allmänna nätet.

Regeringen uppdrar åt televerket att aktivt verka för att de internationella avräkningstaxorna kostnadsanpassas.

#### Andra samtrafikfall

Det finns inte tillräckligt underlag för att bestämma villkor för andra samtrafikfall än mellan det allmänna nätet och mobiltelefonnätet. Regeringen uppdrar därför åt televerket att tills vidare, i avvaktan på att ett sådant underlag för ett ställningstagande föreligger, i tillämpliga delar tillämpa samma villkor för alla samtrafikfall.

Med hänvisning till det ovan redovisade regeringsbeslutet har Televerket fastställt villkor att gälla tills vidare för svenska GSM-operatörer enligt följande.

Utrustning för cellulär mobilkommunikation, GSM, får samtrafikera med Televerkets kopplade telefonnät om de uppfyller de tekniska kraven i Televerkets standard 8211-A 300 - - 8211-A 307 och krav enligt svensk standard SS 436 14 51 vad gäller elsäkerhet och SS 447 20 22 Klass A vad gäller radiostörningar.

För samtrafik mellan telenät för cellulär mobilkommunikation, GSM, och Televerkets kopplade telefonnät till eller från abonnent ansluten till Televerkets kopplade telefonnät debiterar Televerket 0.082 SDR/minut (exkl. moms), vilket då villkoren fastställdes motsvarade ca 0.65 SEK/minut (exkl. moms).

För tillhandahållande av andra teletjänster gäller att särskild överenskommelse får träffas.

### *Rapporten Televerket AB? - en översyn av Televerkets associationsform*

I en rapport till kommunikationsministern den 1 december 1991 om Televerkets framtida associationsform, "Televerket AB?", som gjorts av Mats B-O Larsson sägs (s. 99 f) följande om villkor för samtrafik.

En annan åtgärd som jag bedömer väsentlig är att villkoren för den s.k. samtrafikavgiften *dels* klarläggs, *dels* fastställs så att den blir konkurrensneutral. Samtrafikavgiften är den avgift som Televerkets konkurrenter får betala för att koppla samtal mellan de egna abonnenterna och Televerkets abonnenter. Förutsättningarna för beräkning av den nuvarande samtrafikavgiften har ej fastställts genom en opartisk analys. Enligt uppgift från Televerket finns i den nuvarande samtrafikavgiften Televerkets kostnader för regionala och sociala åtaganden invägda. Samtrafikavgiften har därmed ett samband med Televerkets regionala och sociala åtaganden. Avgiften har satts till 65 öre/min. Beloppet är en genomsnittskostnad för olika samtrafikformer. Samtrafikavgiften utgör en viktig förutsättning för en *rättvis* konkurrens. En sådan uppnås endast om avgiften återspeglar de verkliga kostnaderna för att upplåta nätet för samtrafik med konkurrenter - dvs. avgiften görs kostnadstransparent. Vidare finns skäl för att avgifterna fastställs av en oberoende myndighet. Samtrafikavgifterna och andra taxor bör dessutom vara offentliga och publiceras. De bör gälla lika för alla, även för Televerket internt.

Är det möjligt att *fullt ut* tillämpa kostnadsanpassade taxor? Troligen inte! Internationella erfarenheter (bl.a. USA) visar att det finns svårigheter. Dessa beror bl.a. på att de gemensamma kostnaderna inte alltid entydigt kan hänföras till en viss tjänst. Det blir slutligen en bedömningsfråga. Eftersom teleföretaget alltid har ett informationsövertag i förhållande till den övervakande myndigheten kan det inte uteslutas att dessa bedömningar görs till det egna företagens fördel.

Någon totalt rättvisande taxesättning torde därmed aldrig kunna erhållas, utan prissättningen blir alltid en kompromiss med verkligheten. Det viktigaste är dock att Televerket och dess konkurrenter möter samma avgifter, så att en *rättvis* konkurrens erhålls.

Villkor för samtrafik och dess lagreglering är viktig för att uppnå en rättvis konkurrens. Jag konstaterar att denna fråga ingår i telelagsutredningens uppgifter att behandla. Jag anser att frågan är av strategisk betydelse vid en förändring av Televerkets associationsform.

### 13.1.3 Samtrafikfrågor m.m. i EG-sammanhang

De EG-dokument som rör teleområdet har redovisats ovan - se avsnitt 3. Av betydelse för förhållandet mellan s.k. teleorganisationer och andra teleoperatörer på telemarknaden är i första hand Kommissionens direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster (avsnitt 3.2) och Rådets ramdirektiv om öppna nät, ONP. Den närmare regleringen finns i följd direktiv och förslag till direktiv beträffande ONP för hyrda förbindelser resp. telefoni (avsnitt 3.3.2-3.3.3). Det finns anledning att stryka under att denna reglering har sin grund i Romfördragets konkurrensregler (artiklarna 85 och 86).

Utgångspunkten i EG-regleringen är att skapa förutsättningar för en öppen marknad och konkurrens inom medlemsstaterna i det allmänt tillgängliga telenätet, dvs. den allmänt tillgängliga infrastrukturen för telekommunikation som finns uppbyggd i staterna. De villkor som används då nätet tillhandahålls skall baseras på objektiva kriterier, vara tydliga och klara, icke-diskriminerande samt offentliga. Samtidigt ges utrymme för att göra vissa förbehåll. Sådana får avse s.k. väsentliga krav. Härmed avses krav som syftar till att hindra att nätet eller de som använder det skadas eller att nätets drift eller brukande störs. Vidare avses samverkan mellan tjänster i s.k. berättigade fall och datasäkerhet. Dessutom får villkor ställas upp att endast terminalutrustning som uppfyller specifika krav får anslutas till nätet.

Vidare ges enligt artikel 3, punkt 3, i ramdirektivet för ONP utrymme för restriktioner som utövas genom sådana s.k. speciella eller exklusiva rättigheter som en medlemsstat har tillagt en teleoperatör. Med exklusiva rättigheter avses ett rättsligt monopol att tillhandahålla en viss tjänst eller att driva viss verksamhet. Speciella rättigheter kan vara ett motsvarande förhållande utan att det föreligger ett formellt monopol.

Direktivet om ONP för hyrda förbindelser innehåller regler som har betydelse för hur överenskommelser om att hyra sådana förbindelser kan utformas. Information om villkor för hyrda förbindelser skall publiceras. Det gäller olika tekniska villkor, taxor, försäljnings- och användningsvillkor samt villkor för anslutning av terminaler. Informationen skall vara lätt åtkomlig för användarna. Om telemyndigheten inte bestämmer annat skall ändringar av villkoren publiceras senast två månader innan de tillämpas. Information om nya typer om

hyrda ledningar skall göras offentlig inom samma tidsram. Försäljningsvillkoren skall innehålla upplysningar om hur ledningar beställs och vidare om leveranstid, kontraktstid, reparationstid och återbetalnings- eller ersättningsprocedur. Existerande erbjudanden får upphöra endast efter det att de användare som berörs har hörts. Om dessa inte kommer överens om när ett erbjudande skall upphöra skall användarna ha möjlighet att lägga fram saken för teledmyndigheten (artikel 5).

Medlemsstaterna skall garantera att förekommande restriktioner i fråga om tillgängligheten till och användningen av hyrda förbindelser har sin grund i s.k. väsentliga krav som upprätthålls av teledmyndigheten. Inga tekniska restriktioner får införas eller behållas beträffande anslutning av olika hyrda förbindelser till varandra eller för anslutning av hyrda förbindelser och allmänt tillgängliga telenät (artikel 6).

Respektive lands teledmyndighet ges i direktivet vissa befogenheter som har betydelse för de villkor som kan användas. En särskild ordning skall finnas för myndigheten att på kortast möjliga tid pröva om de begränsningar som ställs upp av den som tillhandahåller hyrda förbindelser skall tillåtas. Begränsningarna kan avse vägran, avbrott eller reducering i tillhandahållandet av förbindelser. Medlemsstaterna skall garantera att denna ordning innebär en öppen beslutsprocess där parterna kan ta till vara sina intressen. Förfarandet skall inte begränsa parternas rätt till domstolsprövning. Teledmyndigheten skall garantera att den som tillhandahåller hyrda förbindelser följer principen om icke-diskriminering när det allmänt tillgängliga telenätet används för att tillhandahålla tjänster som kan tillhandahållas även av andra. När hyrda förbindelser används för att tillhandahålla tjänster som inte reserverats genom speciella eller exklusiva rättigheter, måste samma slag av hyrda förbindelser erbjudas användare på lika villkor. Om den som tillhandahåller hyrda förbindelser anser att det är orimligt att erbjuda förbindelser enligt publicerade taxor och villkor i övrigt, måste överenskommelse träffas med teledmyndigheten om att ändra villkoren i det särskilda fallet (artikel 8).

Medlemsstaterna skall garantera att taxorna för hyrda förbindelser följer de grundläggande principerna om kostnadsorientering och öppenhet (transparens). För att åstadkomma detta skall det samtidigt garanteras att den som tillhandahåller hyrda förbindelser använder ett redovisningssystem som gör det möjligt att kontrollera att principerna följs (artikel 10).

Förslaget till direktiv avseende ONP för telefoni (voice telephony) innehåller regler som rör frågor om samtrafik och förhållandena i övrigt mellan den som tillhandahåller infrastrukturen för telefoni och andra teleoperatörer.

Enligt förslaget skall användare ha rätt att bli anslutna till det allmänt tillgängliga telefont nätet och att ansluta terminalutrustning och ledningar till en anslutningspunkt i nätet samt använda det för telefoni



(voice telephony) och andra tjänster. Med användare menas både slutanvändare och teleoperatörer. Garanti skall finnas för att information om tjänsten och nätet publiceras och är lätt tillgänglig. Telemetryndigheten skall svara för att det allmänt tillgängliga telefonnätet görs tillgängligt för andra teleanvändare genom kommersiella och tekniska överenskommelser mellan parterna. En teleoperatör som tillhandahåller en konkurrensutsatt tjänst via det allmänt tillgängliga telefonnätet skall förse konkurrenter med icke-diskriminerande villkor för tillgång till nätet. Om en part begär det skall telemetryndigheten ingripa och medla i syfte att bestämma villkor som är icke-diskriminerande, rättvisa och skäliga för båda parter. Liksom i direktivet om hyrda förbindelser skall telemetryndigheten garantera att taxorna för användning av nätet följer de grundläggande principerna om kostnadsorientering och öppenhet (transparens). Myndigheten skall också se till att det används redovisningssystem som gör det möjligt att kontrollera att taxorna är kostnadsorienterade. Medlemsstaterna skall garantera att olösta tvister mellan teleoperatörer, användare eller organisationer som representerar konsumentintressen och en teleoperatör med speciella eller exklusiva rättigheter (teleorganisation) kan prövas av telemetryndigheten eller av ett annat fristående organ.

## 13.2 Tvister om samtrafikvillkor m.m.

Det har från olika håll förts fram önskemål om att det skapas en särskild ordning för att lösa tvister om villkor för samtrafik. Frågan har berörts även av Televerket i verkets förslag till regeringen den 14 december 1990 om ändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket. I förslaget anges att det bolagiserade Televerket i avtal med staten bör åta sig att följa beslut av en sådan instans. Vid mina kontakter med olika aktörer på telemarknaden under utredningsarbetet har det gång efter annan framhållits för mig hur betydelsefullt det är med en effektiv ordning för tvistlösning.

På sätt som redovisats ovan förekommer ett antal olika fall av samtrafik. Den tekniska utvecklingen och dynamiken på telemarknaden kommer sannolikt att föra med sig nya former eller tillämpningar i fråga om samverkan mellan telenät. I varje överenskommelse om villkor för samtrafik som skall träffas finns risk för att det uppstår konflikter. Självfallet är det så att parterna i vissa hänseenden har olika intressen att bevaka i förhandlingssituationerna. Det är därför också närmast naturligt att det kan bli svårt för parterna att komma överens i en del fall. I vissa hänseenden kan det bli så att parterna står så långt ifrån varandra att någon uppgörelse inte kan träffas. Det kan också vara på det sättet att det kan upplevas som att överläggningar förhalas i syfte att undvika uppkommande konkurrens eller av andra skäl. Andra tvister kan gälla konkreta frågor, såsom t.ex. ekonomiska

villkor för samtrafik. Att den frågan är kontroversiell framgår av bl.a. det ovan redovisade regeringsbeslutet (se avsnitt 13.1.2). Men detta följer också av hur betydelsefull avgiften är för de kommersiella förutsättningarna att driva televerksamhet. I stort sett lika viktiga kan olika tekniska förutsättningar eller villkor vara. Som potentiella tvistefrågor kan här nämnas antalet överlämningspunkter eller anslutningspunkter, var dessa kan vara placerade, kostnaderna för att upprätta punkter etc. Även tillämpningar av befintlig teknik beträffande nummerfrågor, accesskoder eller taxerings- och dirigeringsfrågor kan innefatta tvistämnen. Ytterligare exempel kan vara oenighet om vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för den teknik och det system som finns tillgängligt och vilken information som skall lämnas om ny teknik eller ändrade tekniska tillämpningar.

En del av nämnda frågor kan vara av enkel beskaffenhet. Andra däremot kan vara komplicerade i olika hänseenden. Ingående kunskap i teletekniska frågor är en förutsättning för förståelse av problemställningarna. Likaså måste ekonomiska bedömningar av olika slag göras om ett kostnadsorienterat pris skall kunna bestämmas. Ett viktigt led här är att få fram tillräckligt underlag för att ta ställning i olika frågor.

Syftet med regleringen på telekommunikationsområdet har redovisats ovan (se avsnitt 9). Med hänsyn till detta syfte bör förutsättningar skapas för samtrafik avseende telefonitjänsten i allmänt tillgängliga telenät. Den nuvarande marknadssituationen gör att det är naturligt att det här handlar om i första hand Televerkets nät. Även den beslutade och kommande EG-regleringen om tillhandahållande av öppna nät, ONP, är inriktad på öppna allmänt tillgängliga telenät. Utgångspunkten i regleringshänseende bör vara en skyldighet för den som tillhandahåller telefonitjänst i allmänt tillgängligt telenät att driva verksamheten så att samtrafik med annan motsvarande verksamhet kan förekomma, dvs en skyldighet att upplåta nätet för samtrafik. Jag återkommer längre fram till samtrafik m.m. i andra fall och till grunderna för samtrafikvillkoren (avsnitt 13.3).

De villkor för samtrafik som kan förekomma kan till sin karaktär i princip jämföras med vilka andra privaträttsliga avtalsvillkor som helst. Det är därför naturligt att det i första hand bör ankomma på berörda parter att på egen hand sluta avtal om villkor och att inom ramen för affärsmässiga förhandlingar lösa uppkommande tvister. Detta sätt att betrakta villkorens rättsliga karaktär stämmer inte endast med det svenska synsättet (jfr SOU 1990:100 s. 123 ff) utan även med hur samtrafikfrågor behandlas inom EG och i länder som i aktuellt hänseende kan jämföras med Sverige.

Vissa grunder för hur överenskommelserna bör se ut kan hämtas ur EG:s ONP-direktiv. De regler som ges där är emellertid inte på långt när så klara att de kan förväntas hindra tvister eller ge lösningar på tvister som kan uppstå. Den närmare innebörden i begreppen objektiva kriterier, kostnadsorientering, öppenhet (transparens), icke-dis-

kriminering och likformighet som används i direktiven kommer inte utan vidare att kunna preciseras. Sannolikt kommer i vart fall principen om kostnadsorientering att kunna ges varierande betydelse i olika situationer. Det förtjänar att framhållas att det än så länge inte finns några vägledande tolkningar av hur ONP-principerna bör förstås.

### 13.2.1 Något om nuvarande ordning och förslaget till en ny konkurrenslag m.m.

Någon reglering särskilt för frågor om samtrafik eller andra privaträttsliga relationer mellan teleoperatörer finns inte i dag. I relationen mellan parterna gäller emellertid allmänna avtals- och köprättsliga bestämmelser. Oskäligen villkor i ett ingånget avtal kan angripas med avtalslagens generalklausul (36 §). Enligt lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare kan vidare Marknadsdomstolen förbjuda en näringsidkare att i fortsättningen använda ett villkor som anses oskäligt eller väsentligen samma villkor i liknande fall. Beträffande konkurrensbegränsande åtgärder, såsom olika former av etableringshinder, har NO och SPK haft viktiga funktioner att fylla. Genom förslag som lagts fram under våren i år har dessa funktioner förts samman i en ny konkurrensmyndighet - Konkurrensverket (prop. 1991/92:100 bil. 13 s. 133). Myndigheten är verksam fr.o.m. den 1 juli i år.

Ett förslag föreligger också om en ny konkurrenslagstiftning (se SOU 1991:59 och Ds 1992:18). Syftet är att konkurrensreglerna i en ny svensk konkurrenslag skall utformas på i princip samma sätt som EG:s konkurrensregler i Romfördragets artiklar 85 och 86. Konkurrensreglerna för de rent svenska förhållandena får härmed i princip samma innehåll som inom EG. Förslaget innehåller ett förbud mot avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden, som har till syfte eller resultat att konkurrensen på den svenska marknaden hindras, inskränks eller snedvrids på ett märkbart sätt. Från detta förbud skall undantag kunna göras i vissa fall. Avtal eller avtalsvillkor, liksom beslut som är förbjudna skall vara ogiltiga.

Förslaget innehåller vidare ett förbud mot varje missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden.

Gemensamt för de båda förbuden är enligt förslaget att en överträdelse skall kunna medföra skadeståndsskyldighet samt kunna föranleda konkurrensrättsliga ingripanden i form av dels åläggande vid vite att upphöra med pågående överträdelse, dels åläggande vid vite att utge konkurrensskadeavgift för en redan begången överträdelse. Möjlighet skall finnas för företag att efter ansökan få en förklaring om att förbuden inte är tillämpliga, s.k. icke-ingripandebesked. I fråga om missbruk av dominerande ställning har förslaget följande lydelse.

Missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden är förbjudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

1. direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor,
2. begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
3. tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med handelspartners, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller
4. ställa som villkor för avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Detta innebär att varje missbruk av dominerande ställning på marknaden förbjuds och, som nämnts ovan, att ett företag som överträder förbudet av Konkurrensverket kan åläggas vid vite att upphöra med överträdelsen eller, vid uppsåtlig eller oaktsam överträdelse, åläggas att utge konkurrensskadeavgift. Ett sådant åläggande gäller omedelbart om inte annat bestäms.

Konkurrensverkets beslut att meddela ålägganden kan överklagas hos Marknadsdomstolen. Om Konkurrensverket i ett visst fall beslutar att inte meddela ett åläggande, får Marknadsdomstolen göra det på ansökan av ett företag som berörs av överträdelsen. Marknadsdomstolens dom eller beslut i mål enligt lagen kan inte överklagas. Några särskilda forumbestämmelser ställs i övrigt inte upp. Talan förs alltså vid allmän domstol när det gäller såväl mål om avtals ogiltighet som mål om skadestånd. Nämnas i detta sammanhang kan att Marknadsdomstolens roll för närvarande övervägs inom regeringskansliet med inriktning mot att inordna Marknadsdomstolen i de allmänna domstolarna. Något särskilt organ för prövning av konkurrensrättsliga frågor skulle härefter inte finnas.

Enligt min mening är den föreslagna konkurrensregleringen väl lämpad att fylla en viktig funktion på telekommunikationsområdet. Det gäller särskilt som EG:s ONP-bestämmelser bygger på Romfördragets konkurrensreglering. Här kan vidare framhållas de riktlinjer för tillämpning av denna reglering inom telekommunikationssektorn som tagits fram inom EG (avsnitt 3.11).

Alla frågor om samtrafik i vilka oenighet i någon mening uppstår kommer emellertid inte att kunna hanteras inom ramen för den föreslagna konkurrenslagen. Alla frågor kommer inte att handla om missbruk av marknadsdominerande ställning, även om de i allmänhet kommer att kunna anses ha betydelse i konkurrenshänseende. Varken gällande eller föreslagna ordning kan därför anses tillräcklig för att lösa samtliga de tvistefrågor som jag har exemplifierat ovan. Det behövs således ett kompletterande förfarande, som tar sikte på sådana frågor som kan härledas ur telelagen och som inte faller inom konkurrenslagens tillämpningsområde.

### 13.2.2 Kraven på hur tvistefrågor bör hanteras

Önskemål om ett effektivt förfarande för tvistelösning finns inom varje område där tvister behöver slitas. Det som i första hand efterfrågas är snabb handläggning och en möjlighet att snabbt få ett definitivt besked i den fråga som tvisten avser. Dessa krav kan i olika grad uppfyllas beroende på vilken form som väljs för att lösa tvistefrågor. På teleområdet finns det ytterligare krav som hänger samman med att överenskommelser om exempelvis samtrafik är särpräglade med avseende på tekniska och ekonomiska aspekter. Särskild sakkunskap behövs därför. Dessutom är kontinuitet i de bedömningar som görs önskvärd. I synnerhet inledningsvis kommer avgörandena att få stor betydelse för efterföljande tvister.

På sätt som jag har framhållit ovan bör de privaträttsliga frågor som det här gäller i första hand lösas genom förhandlingar mellan berörda parter. Detta är en utgångspunkt som jag anser bör gälla oavsett vilket förfarande som herefter väljs. Just med hänsyn till tvistefrågornas rättsliga karaktär är det i första hand två olika förfaranden som bör övervägas. Jag berör nu närmast hur den nya telemyndigheten, dvs. Telestyrelsen, skall kunna agera för att komma till rätta med tvister.

### 13.2.3 Tillsyn, medling och beslut av Telestyrelsen enligt telelagen

Om det visar sig att någon överenskommelse inte kan nås bör part kunna anmäla detta hos Telestyrelsen. Myndighetens första uppgift är herefter att medla mellan parterna i syfte att en överenskommelse skall träffas. På motsvarande sätt bör en anmälan i en tvist rörande ingångna avtal behandlas. Ett viktigt led i myndighetens agerande i dessa fall är att utreda de förhållanden som skall utgöra grunden för en överenskommelse. Telestyrelsen kan här använda de befogenheter i tillsynshänseende som ges enligt telelagen. Jag utgår emellertid från att parterna efter begäran från myndigheten kommer att lägga fram det underlag som behövs. Förhandlings- och medlingsstadiet bör enligt min mening utgöra tyngdpunkten i förfarandet. Samtidigt är snabbhet och effektivitet i myndighetens agerande viktigt. Myndigheten bör så snart det går söka bedöma förutsättningarna för att träffa en överenskommelse mellan parterna.

I samband med medling bör myndigheten, om en part begär det, kunna yttra sig om erbjudna eller tillämpade villkor är förenliga med föreskrifterna i telelagen.

I nästa fas skall Telestyrelsen kunna ta till de påföljder som anvisas i telelagen. Dessförinnan bör myndigheten bedöma om den fråga som är aktuell skall prövas enligt konkurrenslagen. Efter att ha hört den

part som har anmält en tvistefråga bör ärendet i så fall lämnas över till Konkurrensverket för handläggning.

De påföljder som kan komma att användas är förelägganden och förbud. Föreläggandena får förenas med vite. Denna ordning skall, som framhållits ovan, ses mot bakgrund av den skyldighet till samtrafik i syfte att skapa effektiva telekommunikationer som skall gälla enligt telelagen. Ett föreläggande eller förbud kan få olika form beroende på aktuell frågeställning. Det kan gälla att en part skall inleda förhandlingar eller föreslå avtalsvillkor inom viss tid. Vidare kan myndigheten förbjuda tillämpning av vissa villkor. Viss vägledning för utformningen av förelägganden och förbud kan fås i regleringar av liknande slag. I samband med förelägganden och förbud kan det vara ändamålsenligt att Telestyrelsen i grunderna för ett beslut mer eller mindre ingående anger hur ett godtagbart villkor bör vara utformat. Strävan att åstadkomma villkor som är förenliga med bestämmelserna i telelagen skall vara grunden för de påföljder som används av myndigheten. Se härom närmare avsnitt 13.3.

Om parterna inte kan komma överens, kommer alltså Telestyrelsens agerande att leda fram till ett beslut i form av förbud eller föreläggande. Ett sådant beslut, som i allmänhet bör gälla omedelbart, skall kunna överklagas, varom mera i avsnitt 18.

Den här beskrivna ordningen hindrar inte parterna från att väcka talan i allmän domstol enligt avtalslagen eller att initiera en process enligt lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Vid missbruk av dominerande ställning bör, som angetts ovan, den föreslagna konkurrenslagen tillämpas.

Inget hindrar heller att det föreslagna förfarandet kompletteras med att parterna använder sig av ett skiljeförfarande enligt lagen (1929:145) om skiljemän. Såsom Televerket har framhållit finns en möjlighet för statsmakterna att i samband med en bolagisering av Televerket i avtal förbinda verket att hänskjuta tvister till skiljeförfarande om motparten begär det. Självfallet kommer skiljemännens avgörande på samma sätt som Telestyrelsens agerande att ha sin grund i telelagens bestämmelser.

I det föregående har talats främst om samtrafikvillkor. På sätt som angetts inledningsvis är det i detta hänseende fråga om samtrafik inom allmänt tillgängliga telenät avseende telefonitjänsten.

Vid sidan härav finns frågor som lämpligen kan hanteras på samma sätt som villkor för samtrafik, dvs. av Telestyrelsen med stöd av de befogenheter som ges i telelagen. I sådana frågor bör styrelsen agera med utgångspunkt i telelagens syfte att åstadkomma effektiva telekommunikationer till lägsta samhällsekonomiska kostnad samtidigt som en effektiv konkurrens skall eftersträvas. För det första bör detta gälla villkoren för hyrda förbindelser. I den här delen kan oenighet uppkomma om tolkningen av givna tillståndsvillkor. Vidare skall de taxor som en tillståndshavare tillämpar för ledningarna vara kost-

nadsorienterade, vilket också skapar utrymme för att ha olika meningar om bl.a. det skäliga i ett pris och om hur en taxa skall vara uppbyggd. Det handlar alltså här om tillämpning av EG:s ONP-reglering om hyrda förbindelser.

Enligt samma principer bör Telestyrelsen kunna gripa in och agera i tvister mellan operatörer såvitt avser användning av befintlig nummerplan (tilldelning av nummerresurser eller fördelning av delar av planen), jfr avsnitt 14.2. Dessa privaträttsliga delar av hanteringen av nummerplaner har utpräglad betydelse i konkurrenshänseende. En motsvarande ordning som beträffande samtrafikfrågorna bör därför användas i förekommande fall.

Ytterligare frågor som kan övervägas att föra in i sammanhanget är samtrafik avseende annat än telefoni. Inom EG har nyligen beslutats rådsrekommendationer om ONP för paketkopplad datakommunikation resp. ISDN. De principer för tillhandahållande av öppna nät som anges i ramdirektivet för ONP, dvs. om objektiva kriterier etc (se avsnitt 3.3.1) är, som jag ser det, i och för sig inte kontroversiella i ett svenskt perspektiv, annat än att dessa tjänster sannolikt kommer att kräva viss övergångstid på grund av bristen på harmoniserade standarder. Ytterligare överväganden med utgångspunkt i rekommendationernas slutliga utformning bör dock ske. I princip ser jag inte några bärande skäl mot att behandla datakommunikation och ISDN i allmänt tillgängliga telenät på i princip samma sätt som telefoni och hyrda förbindelser. Betydelsen av telefonin för samhällets funktion ger emellertid denna tjänst en särställning. Paketkopplad datakommunikation kan också ha stor betydelse men på ett annat plan. Som nyss sagts anser jag emellertid att dessa frågor bör övervägas i annat sammanhang. En eventuell särreglering enligt telelagen får därför anstå. Självfallet kan redan i dag den näringsrättsliga regleringen tillämpas. Vid exempelvis missbruk av dominerande ställning på marknaden blir det Konkurrensverkets sak att agera om förslaget till ny konkurrenslag genomförs.

#### 13.2.4 Ett förliknings- och skiljeförfarande - ett lämpligt komplement till Telestyrelsens roll?

Ett annat sätt att lösa tvister om villkor för samtrafik är att använda ett skiljeförfarande. Olika sätt att gå till väga på är tänkbara. Ett sätt som jag tidigare berört är att överlämna åt parterna att genom skiljeavtal åstadkomma att tvister löses med tillämpning av lagen (1929:145) om skiljemän. För att garantera en sådan ordning kan Televerket i samband med bolagiseringen i avtal med staten åta sig att godta prövning av skiljemän av varje tvist om samtrafikvillkor.

I stället för ett konventionellt skiljeförfarande kan användas vad som brukar kallas legalt skiljeförfarande. I författning anges då att tvister om villkor för samtrafik prövas enligt lagen om skiljemän.

Legalt skiljeförfarande nämns i 10 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken. Där sägs att rätten inte är behörig att uppta tvist som enligt lag eller författning skall omedelbart prövas av skiljemän. Bestämmelser om legalt skiljeförfarande finns på olika rättsområden. Rättegångsbalkens bestämmelse avser fall där legalt skiljeförfarande är obligatoriskt. Det förekommer emellertid också bestämmelser enligt vilka den som vill ha en tvist avgjord kan välja mellan process och skiljeförfarande. Regler om skiljeförfarande finns i bl.a. sjölagen (1891:35 s. 1) och aktiebolagslagen (1975:1385). Vissa föreskrifter om sammansättningen av skiljenämnd och om proceduren har angetts i olika lagrum, men i stort sett får parterna och skiljemännen anordna förfarandet så som de finner lämpligt. Naturligt är då att de hämtar ledning i bestämmelserna i lagen om skiljemän.

Med ett skiljeförfarande är det möjligt att snabbt slita tvister om samtrafikvillkor. Ett förfarande helt enligt lagen om skiljemän, där ansvaret för att utse skiljemän ligger på parterna, har dock brister i fråga om kontinuitet i "prejudikatsbildningen". Detsamma gäller beträffande möjligheten till insyn och att ta del av meddelade skiljeavgöranden.

Ett skiljeförfarande kan vid behov anpassas för olika syften. I författning kan anges att skiljenämnden vid prövning av vissa frågor skall ha en särskild sammansättning och att ett antal ledamöter skall utses av regeringen. Det kan vidare anges att förfarandet är obligatoriskt i vissa fall men inte i andra.

Som nämnts ovan behöver ett legalt skiljeförfarande inte anvisas som exklusiv möjlighet för att få en tvist prövad. Den part som vill få en tvist löst kan ges tillfälle att välja mellan att processa i allmän domstol, att använda den näringsrättsliga regleringen eller att anlita ett skiljeförfarande inför ett särskilt organ. En ordning av sistnämnda slag anvisas då i författning.

Skiljeförfarandet lämpar sig främst för frågor av tvistemåls beskaffenhet. Hit kan samtrafikvillkoren räknas. Med hänsyn till behovet av teleteknisk och annan sakkunskap samt till att kontinuitet i bedömningarna bör eftersträvas, bör ett tvistelösande organ ha en permanent sammansättning. Eventuellt skulle de tvistande parterna härutöver kunna utse var sin ledamot. Det tvistelösande organets ledamöter i övrigt skulle då förordnas av regeringen.

Som nämnts ovan behöver en sådan ordning inte vara obligatorisk. Med tanke på den särskilda kompetensen hos detta organ skulle dock sannolikt antalet processer i allmän domstol bli begränsat.

Ett förfarande enligt vad som angetts ovan skulle således kunna innefatta bl.a. följande.

- För prövning av en tvist mellan enskilda, såsom samtrafikvillkor, krävs att parterna är överens om att hänskjuta tvisten till nämndens



avgörande. Nämnden är således inte obligatoriskt forum för sådana tvister.

- Nämnden ges genom författning behörighet att pröva varje tvist mellan operatörer som rör samtrafik - alltså såväl ekonomiska som tekniska och andra villkor.

- Eftersom Televerket även efter bolagiseringen kommer att "disponera över" det dominerande telenät till vilket flertalet frågor om bl.a. samtrafik är knutna, bör bolaget i avtal med staten förbinda sig att hänskjuta tvister om samtrafik till nämnden och att följa nämndens beslut.

- Ledamöterna i nämnden bör ha sådan sakkunskap - juridisk, ekonomisk och teknisk - att organet kommer att omfattas av parternas förtroende.

- Ordföranden och övriga ledamöter förordnas av regeringen. Ordföranden och ersättaren för denne skall vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter skall ha sakkunskap inom området för telekommunikationer samt i teknik eller ekonomi. Eventuellt kan vardera parten i en tvist ha rätt att utse var sin representant i nämnden.

- Administrativt är nämnden knuten till Telestyrelsen. De parter som anlitar nämnden svarar för samtliga kostnader som uppkommer.

Genom den här skisserade ordningen skulle skapas vad som måste betecknas som en effektiv möjlighet att slita tvister mellan dem som driver televerksamhet. Mot att tillskapa en sådan ordning talar främst statsmakternas strävanden mot enhetlighet och samordning av domstolsväsendet. Den frågan har nyligen till viss del beretts inom regeringskansliet - se DS 1992:38, DOMSTOLSVÄSENDET Organisation och administration i framtiden.

Enligt promemorian skall ett sammanhållet domstolsväsende vara utgångspunkten för framtiden. Starka skäl sägs tala för att befintliga specialdomstolar avskaffas och deras verksamhet i möjligaste mån inordnas i de vanliga domstolarna. Ett skäl härför som nämns är att det för att kunna upprätthålla kompetenta och effektiva domstolar även i framtiden är nödvändigt att samordna resurserna inom domstolsväsendet. Det anförs vidare att specialdomstolarna lätt skapar en processordning, som det kan vara svårt för den enskilde att hitta rätt i och att frågor som borde hanteras i ett sammanhang kan komma att handläggas i skilda domstolar (s. 123 ff). Samtidigt sägs varje specialdomstol ha sina särskilda uppgifter och kräva särskilda överväganden. En principiell utgångspunkt anges vara att en fristående specialdomstol skall accepteras endast om det finns mycket starka skäl för en särreglering inom ett visst rättsområde. Enligt promemorian är det däremot inte uteslutet att tillgodose ett behov av specialistkompetens genom bl.a. särskilda forum- eller domförhållningsregler. Frågan om att avskaffa specialdomstolarna övervägs för närvarande i särskild ordning inom regeringskansliet.

Parallellt härmed har regeringen tillsatt en utredning för översyn av skiljemannalagstiftningen i syfte att stärka de allmänna domstolarnas roll när det gäller näringsrättsliga tvister (Ju 1992:04, dir. 1992:22).

I direktiven sägs att det inte är tillfredsställande att tvistefrågor på ett av de mera centrala områdena av civilrätten i huvudsak sker utanför de allmänna domstolarna. Det pekas bl.a. på att inblick i rättsutvecklingen saknas, eftersom ett avgörande i skiljenämnd inte är offentligt och att brister på prejudikat är besvärande inte bara för parterna och de skiljemän som skall avgöra en tvist utan också för näringslivet i stort. Olika modeller bör prövas för hur man skall kunna öka domstolarnas konkurrenskraft i fråga om att avgöra näringslivets tvister. Inriktningen skall enligt direktiven vara att så långt det är möjligt finna lösningar inom ramen för den nuvarande domstolsorganisationen.

Inriktningen av den ovan redovisade översynen av domstolsväsendet och tvisterna inom näringslivet gör att det i dagsläget får anses mindre lämpligt att inrätta nya specialorgan för att lösa just sådana tvister. De skäl som talar för att skapa en särskild ordning för tvistelösning på teleområdet är visserligen starka. I princip anser jag att de är tillräckliga, även med beaktande av de synpunkter som förts fram vid den hittills gjorda översynen i specialdomstolsfrågan. Det gäller i synnerhet beträffande ett system som det jag har skisserat ovan, vilket skulle ha en temporär prägel. En sådan ordning skulle inte heller föra med sig några kostnader för staten. I avvaktan på resultatet av den översyn som pågår bör dock lagförslag om ett nytt särskilt organ för tvistelösning inte läggas fram.

Jag vill tillägga följande. Mycket händer nu på telekommunikationsområdet. En lagstiftning skall läggas fast. Nya aktörer etablerar sig på marknaden. Bolagisering av Televerket övervägs och telepolitiska mål ses över. En anpassning sker till den EG-reglering som är under utformning. Sett ur ett sådant perspektiv får det anses vara av stor vikt att det finns ett organ på teleområdet som har en god överblick över utvecklingen och det som i övrigt händer på marknaden. Den funktionen bör Telestyrelsen ha. I syfte att söka åstadkomma en mera permanent ordning för att hantera olika tvister anser jag att det under alla förhållanden får anses naturligt att ta fasta på och utveckla den nya telemyndighetens roll. Telestyrelsen kommer att svara för tillsynen av att regleringen på telekommunikationsområdet följs. Att beakta är även de uppgifter som inom EG läggs på telemyndigheter. I första hand är det fråga om just en förlikande eller medlande roll för myndigheterna. Härutöver bör särskilt framhållas att de ONP-principer som berör samtrafikvillkoren har sin grund i Romfördragets konkurrensregler. Det handlar alltså här i väsentliga delar om konkurrensrättsliga frågor. Mot bakgrund av det ovan anförda och den skyldighet till samtrafik som jag föreslår skall gälla har jag stannat för att samtrafikfrågorna i första hand bör hanteras på det sätt som jag har förordat ovan. Vid mitt ställningstagande beaktar jag även det nu föreliggande förslaget till konkurrensreglering, som är väl lämpat att tillämpas på teleområdet. Frågan om det därutöver skall tillskapas ett skiljeförfarande får

bedömas med utgångspunkt i det behov därav som anses föreligga och bedömningar om den framtida ordningen för slitande av tvister.

### 13.2.5 Andra lösningar

Även andra sätt än de ovan redovisade finns för att lösa tvister om villkor för samtrafik. Ett är att i författning uttömmande ange de villkor som skall gälla vid samtrafik av visst slag. Ett annat är att i avtal mellan staten och Televerket ange de villkor, som verket efter en bolagisering skall tillämpa, eller riktlinjer för hur villkor bör utformas. Alternativt kan bolaget åläggas att tillämpa de villkor för samtrafik som statsmakterna vid varje tidpunkt anvisar. Villkoren skulle i så fall kunna utformas genom Telestyrelsens försorg efter överläggningar med berörda aktörer på telemarknaden. För samtliga dessa alternativ gäller i större eller mindre grad att de strider mot karaktären hos samtrafikvillkoren, nämligen dessas utpräglat privaträttsliga status. Jag har därför inte funnit anledning att närmare gå in på alternativen.

### 13.2.6 Branschorgan

Vid sidan av regelrätta förhandlingar mellan berörda parter och en ordning för tvistelösning kan branschöverenskommelser ha en viktig funktion att fylla i utformningen av villkor i olika frågor. Ett forum bör finnas för gemensamma överläggningar mellan teleoperatörer om bl.a. villkor för samtrafik. Specifika villkor eller riktlinjer i olika frågor kan utarbetas inom detta branschorgan. I vissa fall kan samråd ske med Telestyrelsen. Olika arbetsgrupper inom branschorganet kan ha till uppgift att bereda särskilda frågor. Ett sådant organ bör verka kontinuerligt och oberoende av andra åtgärder och ingripanden som rör samtrafikvillkoren och andra frågor av liknande karaktär. Ett väl fungerande samarbete inom branschen bör innebära att antalet ingripanden av Telestyrelsen, tvister i domstol eller i annan instans och ärenden hos Konkurrensverket kan begränsas. Arbetet med branschöverenskommelser kan utvecklas inom ramen för nuvarande samarbete i exempelvis Näringslivets telekommitté, ICC:s referensgrupp för data/telefrågor resp. LKD:s teleråd.

## 13.3 Grunderna för Telestyrelsens ingripanden rörande villkor för samtrafik m.m.

I 1988 års telepolitiska proposition sägs att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens dels på utrustningsmarknaden, dels vid utveckling av teletjänster. Konkurrensen anges som ett medel för att uppnå högre effektivitet i produktionen av teletjänster och större valfrihet för konsumenterna, men den är naturligtvis inget själv-

ändamål. Det framhålls vidare att det är väsentligt när konkurrensen ökar att den sker på så lika villkor som möjligt (prop. 1987/88:118 s. 16, jfr prop. 1990/91:87 s. 146).

På sätt som angetts ovan läggs i telelagen fast principer för hur verksamhet skall drivas på telemarknaden. Utgångspunkten är att det skall åstadkommas effektiva telekommunikationer till lägsta samhälls-ekonomiska kostnad. Ett medel att nå dit är konkurrens. I mitt förslag till telelag understryks därför att det vid tillämpningen av lagen skall eftersträvas att det skapas utrymme för och upprätthålls en effektiv konkurrens när det gäller att tillhandahålla bl.a. telenät och teletjänster. Detta är således den grund som Telestyrelsen skall utgå från i sin tillsyn, i medlingssituationer och när ingripanden tas till.

I sammanhanget kan nämnas att bl.a. Post- och Teleutredningen har framhållit betydelsen av att den ökande konkurrensen mellan Televerket och andra företag skall ske på så lika villkor som möjligt (SOU 1990:27 s. 106 f). Utredningen ansåg dock detta särskilt komplicerat att åstadkomma på marknaden för teletjänster där Televerket har en så dominerande position. Enligt utredningen kan man inte entydigt ange vad som bör betraktas som "lika villkor" utan det blir i hög grad en bedömningsfråga. Televerket sägs ha stora fördelar i en framväxande konkurrenssituation genom sina mycket omfattande anläggningar och sin stora kundkrets i Sverige m.m. I förhållande till en del utländska konkurrenter anges dock Televerket vara litet. Samtidigt påpekar utredningen att ansvaret för telefontjänsten innebär att Televerket åläggs uppgifter som inte är av rent kommersiell natur. Enligt utredningen krävs det särskilda regler och villkor för företag, som vill erbjuda kopplade teletjänster med ett väsentligt inslag av telefoni genom samtrafik med Televerkets kopplade telefontät. Utredningen fortsätter:

Det är därvid fråga om både tekniska regler och ekonomiska villkor som måste utformas så att konkurrensneutralitet uppnås såväl inom som utom televerketskoncernen. Det är även angeläget med likabehandling av inhemska och utländska företag.

Det föreligger ett ömsesidigt beroende mellan televerkets nät och andra företags nät. Bägge parter drar nytta av varandras nät. Samtidigt innebär det givetvis att det blir konkurrens om en del telefontrafik. Televerkets intäkter genom samtrafiken bör motsvara de kostnader televerket har för de relevanta delarna av telefontätet samt ge skälig avkastning på investerat kapital inkl. rimlig andel av det mervärde som skapas genom samtrafiken. Det andra företaget bör på motsvarande sätt ha ersättning för användningen av sitt nät. Det blir därigenom en form av avräkningsförfarande mellan parterna. - - -

EG:s ONP-regler, så som de kommer till uttryck i förslaget till telelag, ger närmare angivelser för Telestyrelsens agerande. De villkor som används skall baseras på objektiva kriterier och vara öppna. De skall vidare garantera likformighet vid anslutning och får inte vara dis-

kriminerande. I den referensram för tillhandahållande av öppna nät som anges i bilaga 2 till ramdirektivet om ONP sägs, att taxepprinciper måste baseras på objektiva kriterier - taxorna skall vara kostnadsorienterade. Vidare anges att varje debitering för tillgång till nätresurser eller nättjänster måste stämma överens med ovan angivna principer och med konkurrensreglerna i Romfördraget och måste också ta hänsyn till principen om en rättvis fördelning av de globala kostnaderna för de använda resurserna och behovet av en rimlig avkastningsnivå för investeringar.

I det ovan (avsnitt 13.1.2) återgivna regeringsbeslutet om villkor för viss samtrafik sägs att de villkor som fastställs skall medge konkurrensneutralitet. Såvitt avser anslutningsnivå och antalet anslutningspunkter sägs i beslutet, att operatörens önskemål skall ges stor tyngd inom ramen för vad som är tekniskt möjligt. De ekonomiska villkoren för anslutningarna får enligt beslutet bestämmas på basis av de faktiska kostnaderna.

Som jag ser det bör självfallet de verkliga kostnaderna för att upplåta nät för samtrafik beaktas. I beräknade kostnader bör ingå en rimlig avkastning på investerat kapital och kan även beaktas kommersiellt betungande åtaganden som inte ersätts på annat sätt. Såvitt avser tekniska applikationer bör önskemål från operatörer beaktas i största möjliga utsträckning och med rimligt beaktande av möjligheten till utveckling eller andra förändringar av tillämpad teknik.

Som en allmän utgångspunkt för de ekonomiska villkoren för samtrafik torde kunna anges att de bör bestämmas utifrån skäliga affärsmässiga principer. Det får enligt min mening anses rimligt att den som tillhandahåller nät för samtrafik kan ställa krav på skälig lönsamhet med anledning av upplåtelsen. Intäkterna av upplåtelsen, dvs. priset för samtrafik, bör då täcka de självkostnader, avskrivningar, den förräntning av kapital samt de underhålls- och utvecklingskostnader som kan hänföras till den samtrafik som är aktuell. Till detta kommer, som nyss nämnts, de kostnader för samhällsåtaganden som lagts på operatören. En sådan inriktning ligger väl i linje med begreppet kostnadsorientering.

Det är självfallet möjligt att ange specifika grunder för de villkor som skall tillämpas. Detta kan ha betydelse, eftersom samtrafikvillkoren är centrala för förändringar av konkurrensen i fråga om utbudet av teletjänster. Det är emellertid förenat med stora svårigheter att i detalj - särskilt när det gäller de ekonomiska villkoren - ange hur dessa bör utformas. I princip gäller detsamma beträffande andra villkor i televerksamhet. Eftersom villkoren är privaträttsliga anser jag, såsom jag förut framhållit, att det är mindre lämpligt att offentligt rättsligt gripa in i rättsförhållandet mellan enskilda. Därför bör, som jag har föreslagit, Telestyrelsens ingripanden inte få en direkt rättsverkan i rättsförhållandet mellan parterna på telemarknaden. Enligt min mening bör de grunder för hur villkor för samtrafik m.m. bör vara utformade

som ges i telelagen utgöra tillräckligt stöd för Telestyrelsen att agera enligt lagstiftningens intentioner. I myndighetens tillsyn bör förutsättningarna för konkurrens med avseende på villkor för samtrafik m.m. bevakas särskilt. Vid behov kan myndigheten hos regeringen aktualisera frågan om ytterligare åtgärder.

### 13.4 Kundförhållanden och kundvillkor i övrigt

Jag har i avsnitt 13.2.6 pekat på att branschöverenskommelser kan ha en viktig funktion att fylla för att undvika tvister i olika frågor. I nämnda avsnitt har diskuterats tvister angående samtrafik, uthyrning av förbindelser och viss nummerfördelning. Det kan självfallet inte uteslutas att tvister av annat slag i dessa frågor eller i andra kundförhållanden kan uppkomma i teleoperatörernas verksamhet. Även i dessa fall anser jag det naturligt att principer eller villkor i olika frågor diskuteras och utvecklas gemensamt inom telebranschen. Självfallet bör då olika användargrupper delta i sådana överläggningar i syfte att förankra överenskommelserna och affärsprinciperna på marknaden.

En uppgift som lagts på Telestyrelsen är enligt instruktionen för myndigheten (se bilaga 4) att främja en sund konkurrens inom teleområdet. I konkurrensfrågor skall styrelsen samråda med berörda myndigheter på konkurrens- och konsumentområdena. Det finns mycket som talar för att Telestyrelsen i sin verksamhet kommer att få ta del av de klagomål som konsumenter och olika kundgrupper kan komma att rikta mot teleoperatörer. Detta kan bli fallet inte minst mot bakgrund av att myndigheten genom telelagen getts befogenheter att ingripa i vissa konkurrensbetingade frågor. Även sådana privaträttsliga frågor som faller utanför regleringen i telelagen kommer dock sannolikt att anmälas till styrelsen. På sätt som varit fallet för NO kommer också Konkurrensverket att få anmälningar om ifrågasatta missförhållanden.

Såsom redovisats i det föregående (avsnitt 13.2.1) har förslag lagts fram om en ny konkurrenslag som kommer att kunna tillämpas i fråga om bl.a. missbruk av marknadsdominerande ställning. Ett sådant missbruk kan bestå exempelvis i att påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor. Betydelse i kundförhållandet mellan teleoperatörer och andra näringsidkare har även t.ex. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Enligt den lagen kan en näringsidkare förbjudas att använda ett avtalsvillkor som anses oskäligt. Vidare bör marknadsföringslagens (1975:1418) bestämmelser om otillbörlig marknadsföring nämnas.

I sådana kundtvister som inte regleras i förslaget till telelag blir i första hand nämnda regelsystem tillämpliga. Om dessa regelsystem, däribland således den konkurrenslag som ännu inte prövats, visar sig vara otillräckliga, utgår jag från att Telestyrelsen efter att ha uppmärk-

sammats på förekommande missförhållanden aktualiserar ett behov av åtgärder hos regeringen. Detta är för övrigt något som man även kan vänta sig att de sammanslutningar av olika intressenter som finns på marknaden kommer att göra direkt. Någon författningsreglering, avseende exempelvis en särskild ordning för att lösa tvister, anser jag således inte behövlig. En sådan torde också vara svår att förena med nuvarande strävanden att skapa bättre förutsättningar än hittills att snabbt avgöra uppkommande tvister genom de allmänna domstolarna. Även om det blir Telestyrelsen som får ta emot klagomål av olika slag mot teleoperatörer, bör det således inte läggas på styrelsen att hantera dessa frågor i vidare mån än vad som följer av skyldigheten enligt instruktionen för styrelsen att samråda med berörda myndigheter inom konkurrens- och konsumentområdena. En annan sak är att Telestyrelsen med utgångspunkt i dessa samråd kommer att kunna agera också i andra former om styrelsen anser det lämpligt. - Tilläggas bör att ett kommande EG-direktiv om telefoni (voice telephony) kan komma att leda till ytterligare författningsreglering av förhållandet mellan teleoperatörerna och deras kunder, se avsnitt 3.3.3.

Beträffande det kollektiva konsumentintresset har Tele- och postkundsutredningen - såvitt avser bl.a. Televerkets kundvillkor - anfört att de avtalsvillkor som skall användas bör utformas under medverkan av Konsumentverket (SOU 1990:100 s. 185). Ett huvudsyfte med överläggningar mellan Konsumentverket och företrädare för olika företag om innehållet i avtalsvillkor är att de villkor som används skall spegla en rimlig avvägning mellan avtalsparternas berättigade intressen. Det slutliga beslutet att använda ett visst avtalsvillkor fattas emellertid givetvis av företaget.

För Televerkets del sker för närvarande ett kontinuerligt samråd med Konsumentverket. Synpunkter från Konsumentverket hämtas alltså regelmässigt in innan nya villkor börjar tillämpas. Jag utgår från att motsvarande ordning kommer att tillämpas även fortsättningsvis på telemarknaden i syfte att på ett ändamålsenligt sätt tillgodose konsumentintressena. På sätt som anges i Telestyrelsens instruktion kommer även här vid behov samråd mellan styrelsen och Konsumentverket att kunna ske.

## 14 Nummerplanering m.m.

Nummerplanering skall ske i syfte att skapa effektiva telekommunikationer. Härvid skall nummerplanernas betydelse från konkurrenssynpunkt beaktas.

Telestyrelsen skall fastställa nummerplanerna. Telestyrelsen skall också ingripa i fråga om fördelning av delar av en nummerplan till teleoperatörer.

### 14.1 Allmänt om nummerplaner, fördelning av nummerresurser och nummertilldelning

Nummerplaner för telefonnät är en naturlig del av Televerkets nätverksamhet. Utvecklingen av nummerplanen har sina rötter i uppbyggnaden av telenätet i början av 1900-talet. Den nuvarande nummerplanen för telefonnätet började ta form redan under 1940-talet som nummerdisponering, dels regionalt för s.k. nätgrupper (nuvarande riktnummerområden), dels lokalt för grupper av stationer. Handläggningen av nummerplanen och nummerdisponeringen sköttes centralt inom Televerket samtidigt med pågående delautomatiseringar inom främst storstadsområden och större tätorter.

Sin mera definitiva form fick nummerplanen i slutet av 1950-talet när, riktlinjerna för ett helautomatiskt nationellt telefonnät och ett nytt taxsystem blev lades fast. En uppdelning av nummerplanen på rikt- och abonnentnummer kom att utgöra stommen i såväl taxerings- som dirigeringsplan. Tillsammans med de lokala och regionala förvaltningsarna utarbetades en distriktsindelad nät-, taxerings- och numreringsplan för hela landet. Denna plan beskrev i detalj de lokala förutsättningarna för dirigering, taxering och numrering och kom att utgöra ett viktigt underlag för en decentraliserad hantering av disponeringen och tilldelningen av abonnentnumren.



Hantering av nummerplanen är ännu i dag i stort sett uppdelad med ett centralt ansvar för rikt- och specialnummerserier, dvs. 0-, 00- och 90-serierna och ett inom givna ramar decentraliserat ansvar för abonnentnummerserierna.

Den nuvarande nummerplanen har tre syften, vilka är gemensamma med syftena i de flesta andra länders eller operatörens nät. De är att peka ut abonnenterna, att taxera och att dirigera teletrafiken.

Ett telefonnummer har dels en struktur, dels ett konkret innehåll i olika delar. Innehållet används för att koppla samman rätt abonnenter, medan strukturen ger abonnenten möjlighet att förstå nummerplanen.

Eftersom teletrafiken i Sverige automatiserades tidigt, har nätet i stor utsträckning äldre utrustning. På grund av kostnadsskäl har detta fört med sig en viss tröghet i moderniseringen. I sammanhanget bör inte heller glömmas bort de problem som abonnenterna kan få vid nummerändringar. Nummerplanen anpassas emellertid i dag kontinuerligt efter behoven. År 1987 beslöts att planen skulle utökas från nuvarande 0 + åtta siffror till 0 + nio siffror och att detta skulle ske från år 1992. Utöver nummerplaner för telefonnätet finns nummerplaner för datanät som datex och datapak samt vissa tjänster, såsom exempelvis X400.

Utredningar kring numrering av nya nättjänster har som regel bedrivits centralt inom Televerket. Exempel på sådana utredningar är särskilda numreringar och nummerplaner för MBS och MINICALL, som båda är mobila personsökningstjänster, och för NMT/GSM. Dessa utredningar har remitterats till samtliga teleområden (numera regioner) och berörda centrala instanser inom Televerket för yttrande. Detaljplaneringen och arbetet med att införa och genomföra dem i telenätet bedrivs emellertid av regionerna. Centralt har strategiska nummerdisponeringar gjorts för att tillgodose nummerbehoven och utöka nummerkapaciteten för MBS, MINICALL och NMT/GSM.

Principerna för dirigering, numrering och taxering i ISDN har beretts i projekt med gemensamt deltagande från Televerkets centrala enheter och från regionerna inom Televerket.

Framtida nummerplaner kommer, framför allt för telefonnät, att bli mer komplexa i sin struktur, eftersom hänsyn måste tas till flera operatörer både nationellt och internationellt.

#### 14.1.1 Något om nummerplanering i det internationella samarbetet

Nummerplanernas betydelse har under många år uppmärksamats i det internationella samarbetet. Bland annat har beskrivningar av och rekommendationer till strukturer utarbetats. Tankar finns inom EG om en genomgripande harmonisering av nummerplanerna, inkl. portabilitet för abonnentnummer.

Nummerplanen för telefoni berörs i EG-kommissionens utkast till förslag till rådsdirektiv för ONP för telefoni (voice telephony) - se avsnitt 3.3.3. Enligt utkastet skall medlemsstaterna garantera att en nationell regleringsmyndighet har ansvaret för kontroll av nummerplanen och att nummer allokeras rättvist, under likabehandling och utan diskriminering av olika operatörer.

I fråga om internationella accesskoder har medlemsstaterna för närvarande olika utlandsprefix. Ett flertal länder har dock "00" som prefix. Genom ett rådsbeslut i juli 1991 gäller att detta prefix skall användas inom EG. Vidare har Rådet i juli 1991 beslutat att nummer 112 skall införas som nödnummer inom EG, antingen som enda nummer eller parallellt med existerande nationella nödnummer.

#### 14.1.2 Upprättande av nummerplaner

Televerket svarar, som framgått ovan, för att upprätta nummerplaner för det som i dag betecknas som det allmänna telenätet. Uppgiften fullföljs kontinuerligt av verket. Exempelvis har för en tid sedan beslutats om modifiering av nummerplanen och kopplingsutrustningen för telefonnätet för att medge nationella nummer med upp till tio siffror inklusive prefix.

Att upprätta nummerplaner eller att ändra befintliga planer kräver ingående kunskap om det befintliga och även det planerade nätets möjligheter och begränsningar. Det krävs också insikt om operationella krav på dirigering och taxering. Betydelse har självfallet även bl.a. marknadsförändringar i olika hänseenden, såsom exempelvis ökad efterfrågan eller önskemål om att införa nya tjänster, samt tillkomsten av nya operatörer.

#### 14.1.3 Fördelning av nummerresurser

Fördelningen av nummerresurserna enligt den övergripande nummerplanen geografiskt resp. för olika verksamheter görs centralt inom Televerket. Exempelvis kan nämnas att "Televerkets 010-serie" avdelats för verkets NMT-tjänster, "Televerkets 020-serie" för automatisk "mottagaren-betalar-tjänst", 07-serien för specialtjänster - däribland en del av 070-serien för GSM och 90-serien för nationellt nödnummer samt Televerkets och andra organisationers s.k. samhällsviktiga behov.

Inom serierna för mobiltelefoni och mobilsökning har Televerket Radio delat ut block av nummer till de skilda leverantörerna av terminalutrustningar.

#### 14.1.4 Nummertilldelning

Nummer tilldelas vanliga telefonledningar och växelledningar i samband med att ett abonnemangsavtal tecknas. Tilldelningen hos Televerket är delvis datoriserad. Kunden har möjlighet att välja mellan ett visst antal disponibla nummer.

Ansvaret för tilldelning av nummer till vanliga telefonledningar och växelledningar ligger inom Televerket hos resp. regions marknads- och försäljningsenheter. Tilldelning av nummer inom avdelade nummerserier för mobiltjänster ligger hos operatören av tjänsten, dvs. Televerket Radio. Såvitt avser mobiltelenät kan följande tilläggas. Comvik AB:s analoga nät är från teknisk synpunkt anslutet till det allmänna telenätet via ett antal abonnentväxlar av särskild typ. För dessa har abonnemangsavtal träffats om växelledningar med genomvalsmöjlighet i resp. anslutningsstations gruppnummerserie. Dessa växelledningar med bakomliggande anknytningsnummerserier har nummersatts av Televerket på samma sätt som andra växelledningar med genomval. I fråga om numrering, dirigering och taxering av det av Comvik planerade delnätet inom det pan-europeiska GSM-systemet (Comvik GSM AB) har Comvik GSM AB tilldelats en nummerserie. För denna serie får Comvik ansvara som nätoperatör på samma sätt, dvs. på lika villkor, som gäller för Nordic Tel och Televerket Radio.

### 14.2 Ett förändrat ansvar för nummerplaner

Betydelsen av att dels nummerplaner, dels nummerresurser, t.ex. för accesser mellan olika nät och möjligheten att nå eller utnyttja olika tjänster, handhas på ett konkurrensneutralt sätt har framhållits såväl från Televerkets sida som av andra aktörer på telemarknaden. Det ligger i sakens natur att tillgången till nummerresurser i en plan för en operatör kan utgöra en konkurrensfördel för denne. Det är av stor betydelse att en framtida struktur på den nationella nummerplanen möjliggör en konkurrensneutral tilldelning av delar av nummerplanen till olika operatörer. Ansvaret för övergripande struktur och tilldelning inom denna bör därför ytterst vila på teledirektoraten. I sammanhanget bör självfallet betydelsen av internationell samordning beaktas.

En ordning av nämnt slag bör skapa förtroende för att de övergripande planerna upprättas utan hänsyn till ovidkommande intressen och bör leda till att tvister om fördelning i planen i möjligaste mån kan undvikas.

Teledirektoraten bör således ansvara för nummerplanens struktur, landsnummer, accesskoder till nät, gemensamma tjänster (t.ex. nödnummer) och internationell samordning. Med hänsyn till hur den nuvarande nummerplanen är uppbyggd bör Teledirektionen också kunna ingripa med avseende på fördelningen av nummerresurser i situationer

då teleoperatörer inte kan komma överens. Myndigheten bör däremot inte ha del i tilldelning av abonnentnummer eller numrering av access till egna tjänster. Det sagda innebär att det övergripande ansvaret för nummerplaner bör läggas hos Telestyrelsen, vilket ligger väl i linje med uppgiften att vara funktionsansvarig myndighet för telesystemet.

Av avgörande betydelse i arbetet med att upprätta nummerplaner är ingående kunskap om telesystemets uppbyggnad och utvecklingsmöjligheter. Sådan kunskap finns i dag främst hos operatörerna och för det befintliga telefonnätet hos Televerket. Det kan därför vara naturligt att Televerket, i samråd med övriga operatörer och i enlighet med teledirektivet, bereder underlag för den övergripande strukturen på nummerplanen med beaktande av bl.a. internationell samordning. Teledirektivet bör ha möjlighet att vid behov anvisa hur arbetet skall bedrivas och underlag presenteras. Inom teledirektivet måste finnas sådan sakkunskap att myndigheten om nödvändigt kan gripa in i arbetet och effektivt styra detta. Även om det normalt bör vara nätägaren som tar initiativ till utvidgning, förbättring eller förändring i övrigt av befintliga nummerplaner och av resurstillgången bör teledirektivet ha möjlighet att initiera och driva sådant arbete. Härvid bör myndigheten kunna använda de befogenheter som i tillsynshänseende ges i telelagen.

För att förekommande synpunkter med avseende på utvecklingen och tillämpningen av nummerplaner skall kunna beaktas är det naturligt att operatörer och andra intressenter ges tillfälle att delta i och därigenom utöva inflytande över arbetet med nya, utvecklade eller förändrade planer. Det bör ankomma på teledirektivet att finna lämpliga former för samarbetet mellan berörda intressenter. Teledirektivet bör om det behövs initiera, leda och i övrigt verka för att arbetet drivs på ett ändamålsenligt sätt. Som funktionsansvarig myndighet för det svenska telesystemet har teledirektivet i detta sammanhang att särskilt beakta att nummerplanerna utformas med beaktande av samhällseliga krav, såsom totalförsvarets behov, behovet av en fungerande alarmeringstjänst och den internationella teletrafikens funktion.

För att undvika oklarhet vill jag lägga till följande. Av det förhållandet att Telestyrelsen har det övergripande ansvaret för nummerplanens struktur och skall fastställa planen följer att planen inte kommer att fastställas förrän den stämmer överens med de givna målen avseende effektiva telekommunikationer och konkurrens. För att utan dröjsmål nå dit kan myndigheten använda förelägganden som får förenas med vite. Syftet med en sådan åtgärd kan vara att få fram det underlag som behövs för att planen skall kunna fastställas. Motsvarande gäller i de fall då det handlar om att ändra en gällande plan. Min bedömning är dock att dessa frågor bör kunna lösas i samförstånd under Telestyrelsens ledning.

Sedan en nummerplan upprättats eller arbetats om helt eller delvis bör planen fastställas genom beslut av telemyndigheten. Dessförinnan bör berörda intressenter genom lämpligt förfarande beredas tillfälle att yttra sig slutligt över innehållet i planen. Ett beslut att fastställa nummerplan bör kunna överklagas av den som berörs av beslutet. Med hänsyn till det omfattande arbete som är förenat med t.ex. större förändringar av en nummerplan är det väsentligt att eventuella motstående intressen noga vägs mot varandra innan en plan fastställs. Härigenom kan överklaganden i möjligaste mån undvikas. Jag återkommer längre fram till frågan om överklagande av telemyndighetens beslut, se avsnitt 18.

Beträffande fördelning av nummerresurser inom en plan, dvs. tilldelning av nummerserier, delar av en nummerserie eller motsvarande i fråga om nummerblock bör följande gälla när så krävs för en operatör utöver de möjligheter som finns inom den egna nummerplanen och under den övergripande strukturen. Grunderna för fördelningen bör läggas fast vid den övergripande planeringen av nummerplanen och resursfördelningen inom planen för olika verksamheter. Härvid bör särskilt beaktas att olika operatörer behandlas lika. En operatör bör härefter, såsom strukturen för närvarande är uppbyggd, när så krävs för ett angivet ändamål i första hand begära viss tilldelning av nummerserier eller nummerblock hos den operatör som disponerar över det nät som behöver utnyttjas. Det sker då vid förhandlingar mellan parterna. Om operatören inte är nöjd med tilldelningen eller parterna av annat skäl inte kommer överens bör frågan på begäran av någon av parterna kunna hänskjutas till Telestyrelsen för medling. Om parterna inte kan enas bör myndigheten kunna använda de befogenheter som ges i telelagen i överensstämmelse med den ordning som föreslås gälla för samtrafikfrågor, se avsnitt 13.2. De principer som jag menar bör tillämpas generellt men också särskilt med avseende på samtrafikfallen bör alltså även här styra de myndighetsingripanden som behövs.

När väl en plan har fastställts bör de samhällseliga intressena ha beaktats av myndigheten i form av en systemanpassad planering och reservationer för samhällsviktiga funktioner. Likaså skall hänsyn ha tagits till inriktningen mot en effektiv konkurrens. De olika effektivitetsaspekterna skall beaktas i de båda led där myndigheten är resp. kan bli inblandad. Enligt mitt sätt att se finns det i nuläget inte något intresse från samhällets sida att gå längre när det gäller att styra det konkreta handhavandet inom nummerplanens struktur. Kravet på konkurrensneutralitet och likabehandling vid fördelningen av nummerresurser får anses tillräckligt beaktat genom Telestyrelsens befogenhet att vidta åtgärder för att upprätta och ändra nummerplanen samt genom myndighetens befogenhet att göra ingripanden i form av förelägganden och förbud enligt telelagen. Även möjligheten att i särskilda fall avge yttranden kan ha betydelse i detta sammanhang.

Enskilda abonnemang (teleledningar och växelledningar) tilldelas i dag nummer i samband med att abonnemanget tecknas. Även i denna del är det för parterna fråga om att ingå en privaträttslig överenskommelse. För kunden gäller detta oavsett vilken operatör som han vill teckna ett abonnemang hos. Några särskilda åtgärder i denna del anser jag inte vara motiverade.



## 15 Erkännande av en operatör enligt Internationella Telekonventionen som s.k. RPOA (Recognized Private Operating Agency)

Telestyrelsen bör bemyndigas att erkänna en operatör som s.k. RPOA. Det förfarande som behövs härför bör i största möjliga utsträckning samordnas med tillståndsförfarandet enligt telelagen.

I direktiven för mitt utredningsuppdrag sägs i fråga om myndighetsfunktionen på teleområdet att det bör finnas en möjlighet för en myndighet att ge enskilda operatörer en sådan formell status som behövs för att de skall kunna delta i det internationella samarbetet, ofta kallad Recognized Private Operating Agency (RPOA).

### 15.1 Bakgrund

Betydelsen för en teleoperatör av att erkännas och därmed få s.k. RPOA-status rör möjligheterna att delta i det internationella samarbetet inom den Internationella Teleunionen (ITU). Att kunna åberopa denna status anses likaså vara avgörande för samarbetet i övrigt mellan internationella teleoperatörer.

#### 15.1.1 Bestämmelser om RPOA i Internationella Telekonventionen

ITU:s grunddokument den Internationella Telekonventionen (ITC) reglerar de internationella telekommunikationerna (se avsnitt 4.1 och 7.4.2). Enligt artikel 44 i konventionen är Sverige förpliktat att uppfylla konventionens bestämmelser i fråga om sin egen internationella telekommunikationsverksamhet eller när det gäller sådan verksamhet som på ett skadligt sätt kan störa (harmful interference) andra länders radioförbindelser. Sverige är vidare förpliktat att vidta nödvändiga åtgärder för att sådana privata operatörer (Private Operating Agencies,



POA) som erkänts eller fått s.k. auktorisation, RPOA, för att driva och etablera telekommunikationer efterlever konventionens bestämmelser.

I ITU-konventionen finns definitioner av de begrepp som använts ovan (se definitionerna i Annex 2 s. 148 ff). Dessa hänför sig till den internationella teletrafiken.

*Private Operating Agency*; Any individual or company or corporation, other than a governmental establishment or agency, which operates a telecommunication installation intended for an international telecommunication service or capable of causing harmful interference with such a service.

*Recognized Private Operating Agency*; Any private operating agency, as defined above, which operates a public correspondence or broadcasting service and upon which the obligations provided for in Article 44 of the Convention are imposed by the Member in whose territory the head office of the agency is situated, or by the Member which has authorized this operating agency to establish and operate a telecommunication service on its territory.

Med *harmful interference* menas "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 the Radio Regulations".

*Public correspondence* definieras som "Any telecommunication which the officers and stations must, by reason of their being at the disposal of the public, accept for transmission".

En RPOA skall alltså stå till förfogande för allmänheten med att förmedla telekommunikationstjänster. Med *telecommunication* förstås i konventionen "any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images and sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems".

*Radiocommunication* definieras som telekommunikation med hjälp av radiovågor och *rundradio* eller *broadcasting service* som "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".

### 15.1.2 Närmare om innebörden av begreppet RPOA

För att anses som en RPOA i ITU-konventionens mening måste operatören förmedla telekommunikation/telemmedelanden åt var och en som vill nyttja de telekommunikationstjänster som operatören tillhandahåller. Vilka internationella telekommunikationstjänster som en operatör skall tillhandahålla för att kunna betraktas som RPOA framgår inte av konventionen. Oavsett vilka slags tjänster som operatören marknadsför måste i vart fall någon av tjänsterna i princip stå till förfogande för envar som vill nyttja dem, alltså vara "public" i

konventionens mening, för att operatören skall kunna anses som en RPOA enligt definitionen i ITU-konventionen.

Begreppet RPOA definieras alltså i ITC som varje Private Operating Agency (POA), som tillhandahåller allmänna teletjänster eller rundradio och som har ålagts att följa ITC:s bestämmelser om internationella tjänster av den medlemsstat där verksamheten bedrivs. Med POA avses i samma konvention varje individ, bolag eller sammanslutning som driver en anordning för telekommunikation avsedd för internationella teletjänster eller som kan orsaka skadlig inverkan på sådana tjänster. Både begreppet POA och RPOA innehåller uttrycket "private". Trots det sätt på vilket POA definieras torde även exempelvis ett helstatligt aktiebolag kunna anses som RPOA enligt ITC. Det uttrycket torde kunna förstås som ett företag eller annan sammanslutning som utgör en juridisk person och som enligt svensk terminologi inte utgör en del av det allmänna. Inom ITU övervägs för närvarande att låta termen "private" i begreppen POA och RPOA utgå, eftersom den anses ha blivit otidsenlig.

Av de redovisade definitionerna kan synas framgå att den som uppfyller kraven därigenom är en RPOA. I termen "recognized" torde emellertid i ITU:s praxis ha intolkats att något slags bekräftelse, erkännande eller godkännande från medlemsstatens sida härutöver krävs och att detta godkännande tar sig uttryck i att medlemsstaten formellt ålägger operatören att följa bestämmelserna i ITU-konventionen. Härefter meddelar medlemsstaten detta till ITU:s sekretariat. Prövningen av den som vill bli erkänd förutsätts ske diskretionärt av medlemsstaten.

Som redan nämnts hänför sig statusen som RPOA uteslutande till den internationella teletrafiken. Några rättigheter enligt svensk rätt följer inte av beslutet. Deltagande som medlem i ITU:s organ, av vilka de i detta sammanhang viktigaste är plenarförsamlingarna i the International Radio Consultative Committee (CCIR) och the International Telegraph and Telephone Consultative Committee (CCITT) samt de s.k. administrativa konferenserna, är förbehållet medlemsstaten och RPOA:s. Dock krävs särskild tillåtelse av medlemsstaten för att en RPOA skall få delta. Deltagande i ITU:s organ är av stor betydelse för en internationell teleoperatör som därigenom kan få nödvändig information och utöva inflytande på utvecklingen i flera hänseenden. Hårtill kommer den väsentliga effekten att operatören lättare blir godtagen som likvärdig av andra RPOA:s och statliga operatörer på den internationella telemarknaden. Detta kan vara av betydelse för att inte riskera att bli diskriminerad prismässigt i förhållande till dessa operatörer. Det kan också innebära att operatören möter större acceptans av övriga i samarbetet vid utväxling av trafik och vid investeringar i internationell teletrafik. Det bör dock framhållas att även om status som RPOA och medlemskap i ITU:s organ är nödvändigt för att uppnå de beskrivna fördelarna, är det i allmänhet

inte tillräckligt; varje operatör har givetvis att självständigt välja samarbetspartner bland olika internationella teleoperatörer. Nämnas bör vidare att möjlighet till visst deltagande i CCIR:s och CCITT:s arbete kan öppnas också för en operatör som inte har status som RPOA.

### 15.1.3 Regeringens beslut om erkännande av operatör enligt ITC

Regeringen har i ett fall beslutat att erkänna en operatör som RPOA. Det skedde den 10 oktober 1991 (K 91/554/2) och avsåg Tele2 AB. Beslutet grundades på en ansökan från bolaget om erkännande och en begäran om medgivande att delta i ITU:s administrativa konferenser och de konsultativa kommittéerna CCIR och CCITT. I beslutet angav regeringen att bolagets verksamhet fick anses vara av den arten att det var att anse som privat teleoperatör i ITU-konventionens mening. Regeringen erinrade i beslutet bolaget om skyldigheten att följa de ITU:s regler och rekommendationer som är tillämpliga på bolagets verksamhet. Samtidigt uppdrogs åt STN, dvs. numera Telestyrelsen, att underrätta ITU om beslutet.

## 15.2 En ordning för erkännande av operatörer

Ovan har redogjorts för innebörden i begreppen POA och RPOA. Det är otvetydigt så att det bland de operatörer med internationell verksamhet som deltar i samarbetet internationellt anses föreligga ett behov av att kunna bli erkända, dvs. få status som RPOA.

Enligt ITC svarar Sverige för att erkända operatörer efterlever konventionens bestämmelser. Den materiella reglering som skall följas finns i de två administrativa reglementen för tele- resp. radiofrågor som formellt utgör bihang till konventionen. Telereglementet innehåller rekommendationer i olika frågor. I konventionens radioreglemente finns bindande bestämmelser om bl.a. innehav av radiosändare och fördelning av frekvenser.

I fråga om frekvensfördelning m.m. har ett förslag till reglering lagts fram av Frekvensrättsutredningen i betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m. I enlighet med Frekvensrättsutredningens förslag meddelar Telestyrelsen tillstånd för och utövar tillsyn över bl.a. frekvensanvändning. Det är likaså fr.o.m. den 1 juli i år Telestyrelsens uppgift att utöva tillsyn i fråga om innehav av radiosändare.

Såvitt avser radiokommunikation kommer ett åläggande att följa ITC i princip inte att innebära krav på en operatör utöver vad som följer av ett tillstånd eller av regleringen enligt den föreslagna lagen om radiokommunikation. Det gäller oberoende av om operatören till-

handahåller teletjänster eller distribuerar rundradio. Den som har fått ett tillstånd enligt nämnda lag och som inte driver televerksamhet enligt telelagen behöver således i princip inte åläggas något ytterligare för att kunna ges RPOA-status. Vissa särskilda rekommendationer kan dock behöva beaktas. Jag utgår från att den föreslagna regleringen om radiokommunikation kommer att träda i kraft samtidigt med telelagen.

Vad härutöver gäller rekommendationerna på teleområdet bör dessa kunna hanteras så att det i tillstånd för sådan televerksamhet som avses i ITC som villkor anges vad som skall iakttas. Möjlighet bör också finnas att meddela beslut om erkännande i annan ordning, alltså utan samband med tillståndsgivning.

Mot bakgrund av det anförda får det anses naturligt att det blir Telestyrelsens uppgift att meddela beslut i frågor om erkännande av operatörer. En befogenhet i detta hänseende bör ges Telestyrelsen. I flertalet fall torde, som nyss nämnts, RPOA-frågan (erkännandefrågan) kunna hanteras i samband med tillståndsprövningen. En förutsättning är givetvis även i dessa fall att operatören ansöker om att få status som RPOA.

I telelagen bör regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela de föreskrifter som behövs i fråga om erkännande av privat teleoperatör enligt 1982 års telekonvention. Det bör anmärkas att Telestyrelsen vid beslut om erkännande m.m. skall beakta bestämmelserna i lagen om radiokommunikation. I beslutet bör tas in ett förbehåll om att angivna villkor kan komma att ändras genom förändringar i ITC och dess reglementen. Det bör också framgå av beslutet att erkännandet kan upphävas om operatören åsidosätter vad som åligger denne.

Sedan ett beslut om erkännande fattats ankommer det på Telestyrelsen att underrätta ITU om vilket organ som har erkänts, dvs. att anmäla organet till ITU.

I enlighet med den beskrivna ordningen bör även kunna handläggas medgivande för en RPOA att på egen bekostnad delta i arbetet i ITU:s olika organ. Detta torde närmast kunna betraktas som en följdfråga till själva erkännandet.

De fördelar som en RPOA åtnjuter i förhållande till operatörer utan den statusen är, som framgått ovan, att hänföra till den internationella teletrafiken. I flera hänseenden är de helt beroende av den vilja till samarbete som andra operatörer med denna status har. De sanktioner som drabbar en RPOA som inte uppfyller de förutsatta kraven är således i första hand att dennes medoperatörer drar sig undan detta samarbete. Enligt konventionens krav bör det emellertid finnas en möjlighet att, om operatören åsidosätter vad som åligger honom, förklara att han inte längre betraktas som RPOA.

Telestyrelsens beslut att vägra erkännande eller att häva ett erkännande bör kunna överklagas. Detsamma gäller beträffande de förelägganden eller förbud som bör föregå ett beslut att häva ett erkännande. De

befogenheter avseende tillsyn som ges myndigheten enligt telelagen (se avsnitt 13.2.3) bör vara tillämpliga även i fråga om tillsyn av efterlevnaden av villkor i ett beslut om RPOA-status. Enligt min mening bör behovet av särskild tillsyn inte överdrivas. Efter ett beslut om erkännande torde i flertalet fall någon tillsyn i detalj inte krävas så länge operatören tillhandahåller teletjänster enligt konventionen och i övrigt uppfyller de grundläggande kraven i denna. Tillsynen torde i princip kunna inskränkas till att avse att operatören uppfyller dessa grundläggande krav. Man torde vidare kunna förlita sig på att en seriös operatör - vilket en RPOA får förutsättas vara - kommer att frivilligt medverka till att bereda myndigheten erforderligt underlag för att kunna fullgöra sin tillsynsuppgift. En anmärkning om att underlag skall tillhandahållas myndigheten kan tas in i beslutet. - I fråga om överklagande av Telestyrelsens beslut hänvisar jag till avsnitt 18.

Även om en tillståndsfråga enligt någon av de nämnda lagstiftningarna och erkännandefrågan i allmänhet torde kunna följas åt, är inte grunden för prövningarna densamma. Vid bedömningen av om en operatör kan erkännas är det rimligtvis de kriterier som anges i ITC som skall styra prövningen. Det är ju i de internationella överenskommelserna inom ramen för ITU som RPOA-begreppet har sin uppkomst och i det internationella samarbetet som det har betydelse. Att för ett erkännande av en operatör ställa längre gående krav synes därför inte vara förenligt med konventionen. Däremot torde det finnas utrymme för att formulera kraven på olika sätt. I princip torde det vara så att den som getts tillstånd att driva televerksamhet enligt telelagen får anses uppfylla sådana allmänna krav som kan ställas upp (jfr avsnitt 11). De specifika kraven som uttryckligt följer av ITC tillkommer dock och får ses för sig.

## 16 Bestämmelser om teleterminaler

EG:s terminaldirektiv, vilket omfattas av EES-avtalet, bör införlivas med svensk rätt genom vissa bestämmelser i telelagen. Det bör sålunda föreskrivas att endast sådan terminalutrustning som uppfyller krav beträffande teknisk utformning, tillverkning, märkning, kontroll m.m. får anslutas till allmänt tillgängligt telenät. Telelagen bör dessutom uppta en korresponderande föreskrift om förbud mot marknadsföring av terminaler som inte uppfyller kraven. Innehållet i kraven, vilket avses stämma överens med kraven i terminaldirektivet, bör föreskrivas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Beträffande terminaler som kan anslutas till allmänt tillgängligt telenät men som inte är avsedda för ett sådant nät bör för marknadsföring krävas märkning eller annan produktinformation som föreskrivs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Föreskrifterna förutsätts även i detta avseende ansluta till terminaldirektivets bestämmelser.

Tillståndsmyndigheten skall utöva marknadskontroll avseende terminaler inom ramen för sin tillsynsverksamhet på teleområdet.

Marknadsföring och anslutning av terminaler som inte uppfyller kraven skall kunna leda till straffpåföljd samt förverkande.

### 16.1 Nuvarande ordning

I 2 § teleförordningen (1985:765) föreskrivs att sådana utrustningar för telemeddelanden, som ansluts till det allmänna telenätet eller till ett mobiltelenät som är anslutet till detta, inte får skada det allmänna telenätet eller hindra eller störa dess drift och brukande. Det till-

kommer enligt denna bestämmelse Telestyrelsen (före den 1 juli 1992 Statens telenämnd) att meddela närmare föreskrifter om den tekniska utformningen av sådan utrustning. Telestyrelsen skall också besluta om registrering av utrustning som uppfyller de angivna kraven.

Enligt 2 a § teleförordningen får till det allmänna telenätet eller till ett sådant mobiltelenät som avses i 2 § anslutas endast sådan utrustning som är registrerad hos Telestyrelsen. Televerket har dessutom rätt att genom beslut i särskilda fall medge anslutning till det allmänna telenätet av utrustning som inte är registrerad, om det finns särskilda skäl till det.

Telestyrelsen (Statens telenämnd) har, med stöd av det ovan nämnda bemyndigandet, utfärdat föreskrifter om den tekniska utformningen av en lång rad av olika slags terminalutrustningar, såsom telefonapparater, samtalsmätare, modem, abonnentväxlar m.m. Föreskrifterna hänvisar till tekniska standarder och innebär att de ifrågavarande apparaterna måste uppfylla kraven enligt resp. standard. Vanligtvis hänvisas till Svensk Standard men även Televerkets standarder och tekniska specifikationer används. Vad gäller t.ex. den tekniska utformningen av telefonapparater föreskrivs sålunda att de, för att få anslutas till det allmänna telenätet, måste uppfylla de tekniska kraven i Televerkets standard 8211-A 124 rev E 1989 och Svensk Standard 447 20 22 klass B vad gäller radiostörningar samt, vad gäller elsäkerhetskrav, Svensk Standard EN 41 003.

De angivna standarderna publiceras inte tillsammans med föreskrifterna, utan författningarna innehåller därvidlag endast en upplysning om vem som publicerar den standard som är upptagen i föreskriften. Det är därefter upp till den enskilde att köpa standarden om han anser sig ha behov därav. Ett exemplar av varje standard finns dock tillgängligt på Telestyrelsens kansli.

Det bör noteras att föreskrifterna oftast hänvisar till standarden i dess helhet men att vissa krav som omfattas av standarden inte har betydelse för att uppfylla bestämmelserna i 2 § teleförordningen. Rätteligen innebär föreskrifterna därför i praktiken att den angivna standarden skall vara uppfylld endast i de för utrustningen tillämpliga delarna för att registrering skall beviljas.

Det finns också myndighetsföreskrifter om registrering av utrustning (STNFS 1989:1). Det framgår av föreskrifternas 3 § att registrering skall ske om sökanden i ärendet företer

- intyg från ett av nämnden godkänt laboratorium eller en godkänd tillverkare om att utrustningen helt uppfyller tekniska krav enligt nämndens föreskrifter
- testrapport eller annan dokumentation om utförd provning från ett av nämnden godkänt laboratorium
- schema på anslutningssättet
- beskrivning av utrustningen på svenska, danska, engelska eller norska språket, varav framgår utrustningens användningsområde i

telenätet, anslutningssätt, fabrikat, benämning, produktidentitet och revisionsläge.

Det slås i samma paragraf fast att laboratorier som ackrediterats av Statens mät- och provstyrelse (numera Styrelsen för teknisk ackreditering) anses som godkända av Telestyrelsen.

Underlaget för Telestyrelsens ställningstaganden i registreringsärenden utgörs av provningsrapporter, som innehåller dels vissa identifieringsuppgifter, dels en redovisning av provningsresultat. Det laboratorium som testat utrustningen utfärdar efter verkställd provning ett intyg om kravuppfyllelsen. Om styrelsen beslutar att registrera utrustningen utfärdas ett registreringsbevis.

Det finns i detta sammanhang anledning att fästa uppmärksamheten på det problem som ligger i svårigheten att säkert identifiera en marknadsförd produkt. Som framgår av registreringsbevis och provningshandlingar krävs att produkten har ett nummer och en utförandebeteckning. Dessa uppgifter är bärare av produktens identitet. Det är emellertid inte möjligt att kräva att produkten märks vid marknadsföringen. Bevis om registrering hos Telestyrelsen behöver inte heller åsättas produkten. Det kan därför vara svårt att säkert avgöra huruvida en produkt som köps i allmänna handeln är registrerad eller inte. Regleringen tar nämligen inte sikte på marknadsförandet av utrustning utan endast på tillåtligheten av att ha utrustning ansluten till det allmänna telenätet.

Som en följd av detta har Telestyrelsen inte rätt eller skyldighet att kontrollera marknadsförda produkter. Detta kan leda till att telefonapparater och annan utrustning, som är avsedd att anslutas till det allmänna telenätet, kanske liknar registrerade produkter, men det är svårt att kontrollera huruvida de verkligen är identiska med dessa. Den kontroll som kan göras får utföras av nätoperatören, Televerket, som får försöka konstatera huruvida en utrustning som är ansluten är registrerad. Detta torde i praktiken bli aktuellt endast i samband med att allvarliga störningar uppstår på nätet. Skulle det befinnas att utrustningen inte är registrerad torde verket, om abonnenten inte kopplar bort utrustningen och verket inte finner skäl föreligga till undantag från registreringsplikten, som en yttersta konsekvens kunna stänga av teleabonnemanget.

De nyss nämnda svagheterna i den nuvarande ordningen har påpekats av Statens telenämnd i en skrivelse till kommunikationsministern den 15 maj 1992 (K 92/1784/1). Skrivelsen har överlämnats till Telelagsutredningen. Nämnden konstaterar i skrivelsen att den nya ordning som infördes i samband med nämndens tillkomst innebar att det tidigare tillämpade systemet med T-märkning försvann. Nämnden anför:

Genom reformen har registreringen kommit att helt anknyta till den typgodkända produkten i stället för som tidigare dels till produkten som helhet och dels i viss utsträckning till sökanden i ärendet om godkännande. Kravet att varje produkt för att få anslutas till nätet



skulle vara T-märkt med ett märke som sökanden fick exklusiv rätt att använda, gjorde det möjligt att identifiera varje produkt på marknaden och att härleda den till leverantören eller, om det rörde sig om ett falsifikat, konstatera detta.

Härigenom fick de seriösa leverantörerna viss trygghet mot mindre nogräknade, trots att det fanns frihet att marknadsföra utrustning som inte var godkänd. En marknadskontroll kunde inskränkas till att uttröna om det fanns felaktigt märkta produkter.

Det nuvarande systemet erbjuder emellertid ingen möjlighet till motsvarande kontroll. Det erbjuder inte heller någon möjlighet till översikt över marknaden. Detta har främst sin grund i att registreringen hos nämnden inte innebär att produkten kan åsättas en särskiljande beteckning som sedan måste användas vid marknadsföringen.

---

Nämnden nödgas således konstatera att det ser ut som om registreringssystemet i framtiden inte kommer att fylla de åsyftade funktionerna. Tecken tyder på att kringgående av kravet på registrering har nått en betydande omfattning. En utveckling mot användande av oregistrerad utrustning i okontrollerade proportioner innebär emellertid en potentiell risk för telenätets funktion. Åtgärder bör därför vidtas.

## 16.2 EG:s regler för terminalutrustning

Inom EG presenterades år 1985 ett program för förverkligandet av den inre marknaden, innefattande bl.a. fri rörlighet för varor. En ny metod för harmonisering av medlemsländernas lagstiftning rörande produkter anvisades. Enligt denna metod skall i produktorienterade direktiv endast fastställas de krav som produkterna skall uppfylla med hänsyn till skydd för liv, hälsa eller miljö m.m. medan det överläts åt de europeiska standardiseringsorganen att utarbeta harmoniserade frivilliga standarder med tekniska specifikationer för produkterna. En produkt som tillverkats i enlighet med dessa standarder skall förutsättas uppfylla de väsentliga kraven i direktivet. Tillverkarens egenkontroll i kombination med en försäkran från tillverkaren om att aktuella standarder har följts skall normalt vara tillräcklig kontrollåtgärd. Om en tillverkare i stället väljer icke standardiserade tekniska lösningar skall ett oberoende tredjepartsorgan bedöma om produkten uppfyller de väsentliga kraven. Det skall räcka att kontrollera produkten i ett land för att få tillträde till hela den inre marknaden.

I linje med det aviserade tillvägagångssättet för att bl.a. befordra den fria rörligheten av varor beslutade EG-rådet den 29 april 1991 ett direktiv om inbördes harmonisering av medlemsländernas lagar om teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av deras överensstämmelse, det s.k. terminaldirektivet (91/263/EEG). Terminaldirektivet kan ses som ett fullföljande av det tidigare kommissionsdirektivet (88/301/EEG) om konkurrens på marknaden för teleterminalutrustning, till vilket det svenska regelsystemet sedan år 1989 är anpassat.

Terminaldirektivet syftar till en fullständig liberalisering av terminalmarknaden. Medlemsländernas grundläggande skyldigheter enligt direktivet är att å ena sidan försäkra sig om att det marknadsförs och används endast sådan utrustning som uppfyller de i direktivet särskilt angivna allmänna kraven och å andra sidan inte hindra att sådan utrustning som uppfyller kraven marknadsförs, omsätts och används inom medlemslandets område. En terminal som godkänts för marknadsföring och anslutning i ett land skall således automatiskt vara godkänd för marknadsföring och användning även i övriga länder.

Systemet innebär i huvudsak att det överlämnas åt de europeiska standardiseringsorganen CEN, Cenelec och ETSI att utforma tekniska specifikationer och anta harmoniserade standarder till de allmänna krav som anges i direktivet. Direktivet förutsätter också att en kontroll skall utföras av särskilda "anmälda organ", vars kompetens garanteras av medlemslandet. Organen kan vara myndigheter eller privaträttsliga subjekt och skall vara fristående och självständiga i förhållande till marknaden.

Direktivet innehåller också bestämmelser om ett gemensamt märkningssystem för terminaler. En närmare redogörelse för terminaldirektivet finns i avsnitt 3.4.

Terminaldirektivet ingår i EES-avtalet.

### 16.3 Förslag till lag om teknisk kontroll

Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) innebär att Sverige måste anpassa sina författningar och strukturer i fråga om provning och kontroll till den ordning som tillämpas inom EG. Detta gäller en rad områden, varav teleterminalområdet är ett.

Propositionen om EES upptar ett förslag till lag om teknisk kontroll (prop. 1991/92:170, bil. 11, s. 38 ff). Propositionen innehåller därvid en beskrivning av EG:s policy för bedömning av överensstämmelse. Det anförs där bl.a.:

EG:s system syftar till att uppnå ömsesidiga godtaganden av provningar och certifieringar inom såväl det obligatoriska som det frivilliga området.

---

I EG:s policy förordas vidare att de nationella systemen skall vara öppna för alla kompetenta organ, både offentliga och enskilda. Härigenom uppnår man en konkurrens såväl inom ett land som internationellt vilket förutses kunna leda till ökad effektivitet. En övergång till ett system där även enskilda organ kan medverka underlättas av att bedömning av överensstämmelse inom det obligatoriska området betraktas som ett rent tekniskt förfarande utan inslag av myndighetsutövning.

---

De anmälda organen utför sina uppgifter enligt direktivet på egna vägnar och på uppdragsbasis. Som nämnts ovan betraktas bedömning av överensstämmelse som en rent teknisk verksamhet

utan inslag av myndighetsutövning. Tillverkaren/importören har rätt att vända sig till vilket anmält organ, i det egna landet eller i ett annat land, han önskar. De anmälda organen sätter själva pris på sina tjänster. Den kvalitetskontroll som de anmälda organen utsätts för skall säkerställa att priskonkurrens inte leder till kvalitetssänkning.

---

En lista över anmälda organ publiceras av kommissionen i europeiska gemenskapernas tidning.

Genom EG:s helhetssyn för bedömning av överensstämmelse införs också generella regler för märkning av produkter, som omfattas av ett direktiv enligt den nya metoden. Sådana produkter skall av tillverkare/importör åsättas ett EG-märke (CE-symbolen), varmed denne försäkrar att produkten uppfyller alla tvingande EG-krav avseende produktens egenskaper och säkerhet samt genomgått föreskrivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse.

---

EG-märket är inte ett märke riktat till konsumenter, för att utmärka viss kvalitet eller säkerhet hos produkten, utan det är i första hand avsett för dem som i medlemsstaterna skall kontrollera att produkter på marknaden uppfyller EG-lagstiftningens krav.

Om ett anmält organ varit involverat i kontrollen av produktionen skall EG-märket åtföljas av ett identifikationsnummer för det anmälda organet.

---

Medlemsländerna åläggs att förbjuda eller stoppa marknadsföringen av produkter som felaktigt försetts med EG-märke. Man skall vidare genom lagstiftning skydda märket mot missbruk samt införa lämpliga straff mot den som bryter mot bestämmelserna.

EG:s helhetssyn förutsätter också att medlemsländerna aktivt övervakar att de produkter som förekommer på marknaden verkligen uppfyller de krav som är angivna i direktiven och att föreskrivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse har följts.

Enligt den föreslagna lagen om teknisk kontroll (prop. 1991/92:170, bil. 11.4, s. 77) skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse de organ som skall anmälas för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt bestämmelser som gäller inom EES.

Som huvudregel skall gälla att de organ som önskar bli anmälda för medverkan i kontrollförfaranden under EG-direktiv skall kunna uppvisa att de uppfyller kraven i tillämplig standard i EN 45 000-serien. Därjämte skall de uppfylla de särskilda krav som följer av respektive direktiv. Innan organet anmäls skall Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) i samråd med berörda myndigheter ha bedömt om organet uppfyller ställda krav. Både enskilda och offentliga organ skall kunna medverka inom systemet och konkurrera om uppdragen.

Enligt förslaget skall lagen träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Bakgrunden till att någon bestämd tidpunkt inte anges är den osäkerhet som finns om EES-avtalet kommer att träda i kraft den 1 januari 1993.

## 16.4 Föreskrifter om teleterminaler i telelagen

EES-avtalet innebär att de regler som följer av terminaldirektivet måste införlivas med svensk rätt. Reglernas innehåll är dock sådant att implementeringen till största delen kan ske genom föreskrifter i rege- ringsförordning och myndighetsföreskrifter. De grundläggande före- skrifterna bör emellertid tas in i telelagen. Därutöver bör lagen innehålla behövliga normgivningsbemyndiganden för regeringen med möjlighet till subdelegation.

Det bör sålunda i telelagen föreskrivas att endast sådan terminalut- rustning som uppfyller de krav som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får anslutas till allmänt tillgängligt telenät. För att hindra att utrustning som inte uppfyller ovan angivna s.k. väsentliga krav sätts på marknaden bör det dessutom föreskrivas att sådan utrustning inte får saluhållas, säljas eller på annat sätt överlåtas. Genom dessa regler införlivas terminaldirektivets art. 3 med svensk rätt. Dessutom öppnas möjlighet för regeringen eller Telestyrelsen att meddela föreskrifter som gör att de materiella kraven på utrustningen, dvs. de i art. 4 upptagna väsentliga kraven förenas med svensk rätt. De krav som avses är relaterade till teknisk ut- formning, tillverkning, märkning, kontroll, nätanslutning och an- vändning i övrigt.

Vad gäller terminaldirektivets bestämmelser om utrustning som inte är avsedd att anslutas till allmänt tillgängligt telenät bör det i lagen föreskrivas förbud mot att saluföra, sälja eller på annat sätt överlåta sådan utrustning om inte av regeringen eller av myndighet föreskrivna krav på märkning eller annan information rörande utrustningen är uppfyllda. Avsikten med denna bestämmelse är att den skall utgöra grundlag för föreskrifter som behövs för att direktivets art. 2 och bilaga 8 skall bli införlivade med svensk rätt. Enligt art. 2 skall en sådan terminal som nu avses åtföljas av en särskild förklaring som innehåller uppgiften att utrustningen inte är avsedd att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät. Dessutom skall det finnas en bruksanvis- ning. Den som släpper ut en sådan utrustning på marknaden för första gången skall också vara skyldig att informera ett anmält organ i det land där detta sker.

Enligt terminaldirektivets art. 5 skall medlemsstaterna inte hindra att terminalutrustning, som stämmer överens med bestämmelserna i direktivet, släpps ut på marknaden och medges fri rörlighet och användning i landet. Denna bestämmelse bör lämpligen uppfyllas genom att det vid införlivandet av direktivet genom förordnings- eller myndighetsföreskrifter görs klart att det inte skall finnas utrymme för särbehandling av godkända som görs i något annat land inom EES.

Den granskning av överensstämmelse som förutsätts i terminaldirek- tivet skall utföras av anmälda organ. Med hänsyn till den föreslagna

lagen om teknisk kontroll behövs inte en särskild ordning för utseende av anmälda organ inom teleområdet.

Terminalutrustning som uppfyller terminaldirektivets krav skall märkas med EG-märket följt av identifikationsmärket för det ansvariga anmälda organet samt en symbol som utmärker att utrustningen är avsedd för och lämplig att ansluta till allmänt tillgängligt telenät. Härtill kommer obligatorisk märkning med typ-, parti- och/eller serienummer och namnet på den som är ansvarig för marknadsföringen av produkten. Det av mig föreslagna bemyndigandet omfattar utfärdandet av regerings- eller myndighetsföreskrifter som behövs för att detta skall genomföras. Det finns dock anledning att observera att EG under år 1992 väntas anta en EG-märkesförordning med generella bestämmelser om den EG-märkning som skall ske av produkter som omfattas av bl.a. terminaldirektivet. Denna förordning kan förväntas komma att införlivas med EES-avtalet. Enligt uppgift kommer därefter ett förslag till lag om EG-märke att utarbetas inom regeringskansliet. Möjligen kan en sådan lag leda till att behovet av föreskriftsbemyndigande vad gäller märkning inte längre kommer att föreligga.

Det finns i detta sammanhang anledning att fråga sig i vilken utsträckning som den i terminaldirektivet påbjudna ordningen kommer att kunna tillämpas fullt ut. Som framgår av redovisningen av direktivets innehåll förutsätts det att det utarbetas harmoniserade europastandarder och därefter antas gemensamma tekniska bestämmelser (Common technical regulations, CTR) för olika typer av terminalutrustningar. Detta kommer med största sannolikhet inte att bli verklighet mer än för viss slags utrustning. Det är troligt att man inte kommer att uppnå fullständig harmonisering av terminalkraven för befintliga analoga telenät. Enligt uppgift utgör denna marknad 80 procent av terminalmarknaden och kommer att förbli på denna nivå i flera år. Tillämpat på svenska förhållanden torde detta innebära att den nuvarande verksamheten inom Telestyrelsen måste fortsätta beträffande sådan utrustning. Det bör dock övervägas att anpassa den verksamheten till det system som följer av terminaldirektivet. En möjlig framgångsväg är att Telestyrelsen för just detta marknadssegment utgör ett sådant anmält organ som ger tillstånd för märkning av utrustning som får marknadsföras och anslutas till analogt telenät. Det kan dock finnas anledning att överväga andra sätt att utforma en lämplig ordning.

Jag inskränker mig till att konstatera att de bestämmelser som jag föreslår skall ingå i telelagen enligt min uppfattning bör utgöra tillräckligt underlag inte bara för ett införlivande av de detaljbestämmelser som följer av terminaldirektivet, utan även ger möjlighet såväl att (övergångsvis) behålla nuvarande ordning som att anpassa upprätthållandet av de nationella kraven till ett system som liknar EG:s. Från principiell synpunkt förordas det sistnämnda med hänsyn till fördelen med att ha ett system för all terminalutrustning.

Terminaldirektivet kräver märkning av utrustning som uppfyller direktivets krav. För utrustningar som uppfyller nationella krav i de fall harmoniserade standarder saknas för utrustningen i fråga gäller inte direktivet, utan de allmänna reglerna i Romfördraget om tekniska handelshinder och därtill knuten praxis. Av samma skäl som ovan anförts beträffande provning och kontroll skulle det av såväl praktiska som principiella skäl vara följdriktigt om även nationell utrustning skulle behöva vara märkt för att få saluföras och anslutas till det allmänt tillgängliga nätet. Nuvarande frivilliga märkning bör därför ersättas av ett nationellt märkningstvång. Detta märke skall kunna anbringas av tillverkare/marknadsförare inom hela EES om utrustningen uppfyller svenska nationella särkrav och om avsikten är att utrustningen skall marknadsföras på den svenska marknaden. Det torde vara naturligt att tillverkaren/leverantören därvid skall följa något av de alternativ som direktivet anger för att visa kravuppfyllnad. Härvid bör det nationella regelverket acceptera att anmält organ inte behöver vara svenskt för svenska krav.

Terminaldirektivet bygger på att marknadskontroll skall utföras för att på detta sätt säkerställa bestämmelsernas efterlevnad. Denna kontroll bör enligt min uppfattning ske som en del av den tillsyn inom teleområdet som tillståndsmyndigheten skall utföra.

För att ytterligare säkerställa att bestämmelserna kommer att följas bör det föreskrivas straff för den som saluför, säljer eller på annat sätt överlåter terminalutrustning i strid med bestämmelserna. Även den som ansluter en terminal som inte uppfyller föreskrifterna bör kunna drabbas av straffpåföljd. Det bör dessutom vara möjligt att förverka terminalutrustning som varit föremål för brott eller dess värde.



## 17 Finansieringsfrågor

I direktiven för mitt utredningsuppdrag anges att jag skall överväga ett betalningssystem för finansiering av statens kostnader för att utöva myndighet på telekommunikationsområdet och som bidrag till finansieringen av kostnaderna för olika samhällsuppdrag.

I detta sammanhang finns också anledning att beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir 1984:5). Enligt dessa direktiv skall alla utredningar bl.a. visa hur förslag som innebär utgiftsökningar för det allmänna skall finansieras.

### 17.1 Finansiering av myndighetsverksamhet

Myndighetsverksamheten enligt telelagen skall finansieras genom att tillståndshavarna och de som är skyldiga att anmäla sin verksamhet till myndigheten skall betala avgifter. Avgifterna skall bestämmas av regeringen eller av Telestyrelsen.

#### 17.1.1 Bakgrund

Av den tidigare redovisningen framgår att den renodlade myndighetsverksamheten på teleområdet genom åren har varit relativt begränsad. Televerket har som ett statens instrument för att åstadkomma bra telekommunikationer ett övergripande funktionsansvar för telesystemet. Verket har också vissa särskilda uppgifter därutöver. Det gäller främst ansvaret för standardisering samt för forskning och utveckling på teleområdet. Verket har vidare uppgifter som funktionsansvarig för telekommunikationer inom totalförsvaret. Till myndighetsfunktionerna kan också räknas åtminstone viss del av arbetet med nummerplanering. Detsamma kan sägas om delar av det internationella samarbetet. Samtliga dessa uppgifter har, med undantag för uppgifterna inom totalförsvaret, finansierats med verkets rörelsemedel. Vad gäller ansvaret för totalförsvårshänsyn har verket kompenserats



genom att inleveransen till staten reducerats med ett belopp som motsvarat dessa kostnader. Som framgår av mina överväganden i avsnitt 7.15 föreslår jag att dessa uppgifter skall skiljas från Televerket. Huvudparten av uppgifterna skall i stället ankomma på den nya telemyndigheten - Telestyrelsen.

Förutom den ovan upptagna verksamheten har inom Televerkets frekvensförvaltning handlagts en rad frågor som har sin grund i Televerkets uppgift att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. För detta ändamål har Frekvensförvaltningen ombesörjt myndighetsutövningsuppgifter avseende prövning av ansökningar om rätt att använda radiosändare. I myndighetsuppgifterna har också ingått att planera frekvensanvändningen i Sverige och delta i det internationella samarbetet inom radioområdet. Verksamheten inom Frekvensförvaltningens område har finansierats fullt ut genom avgifter från tillståndshavarna (se närmare om avgiftsuttaget SOU 1991:107 s. 213 f). Frekvensrättsutredningen föreslår att tillståndshavarna även i fortsättningen skall vara skyldiga att genom avgifter finansiera de kostnader som är förenade med verksamheten för tillståndsgivning m.m. enligt den föreslagna lagen om radiokommunikation, m.m.

Statens telenämnd har meddelat föreskrifter och registrerat utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet. Nämnden har vidare haft till uppgift att följa den tekniska utvecklingen, det nationella och internationella standardiseringsarbetet samt konkurrensituationen inom sitt verksamhetsområde. Nämndens verksamhet har finansierats genom avgifter. Grunderna för avgifterna har bestämts av nämnden. Avgifterna har varit avsedda att belasta dem som har nytta av nämndens verksamhet (prop. 1988/89:93 s. 3). Avgifterna har mot denna bakgrund tagits ut dels i samband med registreringen av utrustningar, dels av Televerket som förutsatts fördela denna kostnad på kundkollektivet. Med stöd av bemyndigandet i 3 § förordningen med instruktion för Statens telenämnd (1989:600) har nämnden föreskrivit att avgiften skall vara 3 800 kr i registreringsärenden, där sökanden genom intyg från godkänt laboratorium eller godkänd tillverkare styrker att utrustningen uppfyller de tekniska kraven. För övriga registreringsärenden har avgiften bestämts till 9 500 kr.

Från och med den 1 juli 1992 har verksamheterna inom Frekvensförvaltningen och Statens telenämnd slagits samman i Telestyrelsen, som därvid övertar de sammanslagna myndigheternas finansieringsunderlag.

### 17.1.2 Avgiftsuttag för myndighetsverksamheten

Mina förslag angående lagregler om tillståndsgivning, tillsyn, m.m. förutsätter att det skall finnas en myndighet som har ansvaret för hanteringen av dessa myndighetsuppgifter. Av praktiska skäl bör det

vara samma myndighet som redan tidigare har hand om myndighetsuppgifterna på radioområdet samt de uppgifter som före den 1 juli 1992 ankom på STN. Det bör således ankomma på Telestyrelsen att utföra myndighetsuppgifterna enligt telelagen.

Den myndighetsverksamhet som skall förekomma enligt telelagen bör finansieras genom att avgifter betalas av dem som närmast berörs av verksamheten och för vilka verksamheten får anses vara till nytta. De som i första hand då kommer i fråga är tillståndshavarna. De som enligt bestämmelserna i telelagen är tillståndsskyldiga och för vilka undantag från tillståndsskyldigheten inte gäller bör alltså genom avgifter bidra till att myndighetens verksamhet finansieras. Som framgår av mina överväganden i frågan om tillståndspliktens omfattning torde det inte komma att röra sig om ett särskilt stort antal avgiftsskyldiga.

Förutom tillståndshavare bör också de som är anmälningsskyldiga bidra till finansieringen av myndigheten. Som jag återkommer till nedan bör deras avgifter sättas förhållandevis lågt.

Det bör ankomma på regeringen att ge de närmare föreskrifterna för avgiftsskyldigheten. Utgångspunkter för avgiftssättningen bör enligt min mening principiellt vara vad den avgiftsskyldiges verksamhet innebär för myndigheten och vilken nytta denne har av myndighetens verksamhet. Det kan dock vara svårt att tillämpa detta i praktiken. Någon form av schabloniserat mått för fördelning bör troligen användas. Det finns mycket som talar för att ett ekonomiskt mått därvid är det lämpligaste. Att exempelvis fördela kostnaderna efter antalet anslutningar eller antalet abonnenter skulle kunna snedvrída konkurrensen genom att gynna tillståndshavare med ett litet antal abonnenter och dyra tjänster. En beräkning av avgiftsunderlaget med ledning av netto- eller bruttovinst är inte heller invändningsfritt, eftersom vinstberäkningen går att påverka genom finansiella och bokföringsmässiga transaktioner.

Det förefaller som att det bästa måttet för att beräkna en årlig avgift är det som grundar sig på bruttomsättningen i den verksamhet som tillståndet gäller. En avgiftsbestämning utifrån bruttomsättningen är troligtvis relativt rättvis och konkurrensneutral. En operatör med en stor bruttomsättning får generellt sett antas medföra mera arbete för myndigheten än den som har mindre omsättning. Även om detta säkert gäller i viss utsträckning torde det inte vara en helt rättvisande beskrivning. Det kan inte uteslutas att mindre och oerfarna tillståndshavare kan ha svårigheter att utan vägledning från myndigheten efterleva villkor och bestämmelser. Myndighetens tillsynsuppgifter i förhållande till dessa mindre operatörer kan därför i högre grad än vad som kan förväntas gälla de största operatörerna behöva innehålla information och råd om hur verksamheten skall bedrivas för att stå i överensstämmelse med bestämmelserna. Det kan antas att de tillståndshavare, vars verksamhet har den största omfattningen, har större

möjligheter att på egen bekostnad skaffa sig kunskaper i dessa hänseenden. En avgift som grundas enbart på omsättningen kan därför missgynna stora och medelstora tillståndshavare. Mot denna bakgrund kan det vara skäl att ha en fast avgiftsdel, lika för alla tillståndshavare av samma slag, och en rörlig del som grundas på bruttoomsättningen.

Vad gäller avgiftsbestämningen för dem som är anmälningsskyldiga kan det finnas skäl att ha nivåer med olika fasta årliga avgifter. Avgiftsnivån bör bestämmas utifrån exempelvis nätets storlek, utbudets omfattning, den geografiska spridningen eller liknande förhållanden. Med hänsyn till att de myndighetsuppgifter som gäller anmälningspliktig verksamhet är förhållandevis begränsade bör avgifterna sättas relativt låga.

Den verksamhet som skall finansieras med avgifterna är sådan som följer av telelagen. Verksamheten torde främst utgöras av tillståndsgivning och tillsynsverksamhet. Även verksamhet som består av marknadsövervakning får anses förekomma i avgiftsbetalarnas intresse. En annan del av myndighetens verksamhet enligt telelagen, som bör omfattas av denna finansiering, är deltagandet i nationellt och internationellt arbete med harmonisering av regler och standardisering av tekniska krav. Här kan det antas att det finns möjlighet att samordna myndighetens olika verksamhetsgrenar så att kostnader för den internationella bevakningen och deltagandet i internationella organs verksamhet i vissa fall kan fördelas mellan avgiftsbetalarna enligt radiolagstiftningen och avgiftsbetalarna enligt telelagen.

I detta sammanhang finns anledning att peka på avgiftsuttaget för verksamheten med föreskriftsgivning beträffande terminalutrustning och registrering av sådan utrustning som sker med stöd av 2 § teleförordningen (1985:765). Som tidigare nämndes betalas denna verksamhet dels av Televerket, dels av sökande som vill registrera utrustning. Denna verksamhet kan fortsätta även efter telelagens ikraftträdande med stöd av bestämmelserna i lagen. Visserligen finns det anledning att, åtminstone efter hand, överväga att införa en ordning som motsvarar den av EG i terminaldirektivet (91/263/EEG) påbjudna också beträffande sådan utrustning som inte omfattas av direktivet, dvs. sådana terminaler vars tekniska krav bygger på nationella standarder. I avvaktan på att detta kommer att ske kan det antas att verksamheten med registrering kommer att fortsätta. Denna kan lämpligen även fortsättningsvis finansieras till en del genom registreringsavgifter från sökandena. Vad gäller den del som hittills finansierats genom avgift från Televerket (i dess egenskap av förvaltare av det allmänna telenätet) finns det emellertid anledning att överväga om inte den bör ingå i den myndighetsverksamhet som skall finansieras genom avgifter från tillståndshavare och anmälningsskyldiga. Den kommer ju att omfattas av myndighetens verksamhet enligt telelagen. På samma sätt som verksamheten hittills får anses ha utförts i

Televerkets intresse får den i den situationen att det finns flera nättinnehavare anses utförd i även dessas intresse.

Mina överväganden här ovan leder fram till att all verksamhet som Telestyrelsen utför inom ramen för telelagen skall finansieras genom avgifter från den angivna kretsen avgiftsskyldiga. Det finns emellertid anledning att i ett avseende överväga en inskränkning i detta finansieringsansvar. Det som jag då tänker på är de myndighetsuppgifter som utförs som en följd av ansvaret för att totalförsvarets behov av telekommunikationer under kriser och i krig skall tillgodoses. Som jag nämnde tidigare har Televerkets inleverens till staten reducerats bl.a. med hänsyn till de uppgifter som verket har inom totalförsvaret. Den helt dominerande andelen av detta reduktionsbelopp bör hänföras till verkets mer eller mindre operativa verksamhet, särskilda åtgärder för övningsändamål, utförande av skyddsåtgärder på telenätet, etc. I någon mån torde detta dock innefatta också åtgärder av myndighetskaraktär. Till den delen bör myndigheten, som skall överta dessa myndighetsuppgifter från verket, finansieras på samma sätt även i fortsättningen, alltså med allmänna budgetmedel. Tillståndshavares och anmälningsskyldigas nytta av den verksamheten torde knappast motivera ett avgiftsuttag för detta ändamål.

Avgifterna bör påföras av Telestyrelsen. Vid utebliven avgiftsbetalning skall avgiften kunna drivas in. Däremot bör utebliven betalning inte föranleda att tillståndet återkallas.

## 17.2 Finansiering av särskilda samhällsåtaganden

Målet att telefonitjänsten skall tillhandahållas på likartade villkor i hela landet skall uppnås genom att någon eller några tillståndshavare med dominerande ställning blir skyldiga enligt tillståndsvillkor att utföra denna tjänst. Viss kompensation för denna skyldighet bör lämnas genom att åliggandet beaktas vid bestämmad av de ekonomiska villkoren vid samtrafikavtal. Något särskilt system med ekonomiska bidrag från andra tillståndshavare bör för närvarande inte införas.

Handikappades behov av särskilda teletjänster och anpassade teleterminaler skall finansieras på samma sätt som sker i dag, dvs. genom medel ur statsbudgeten.

Totalförsvarets behov av telekommunikationer bör, i enlighet med vad som är fallet i dag, finansieras genom budgetmedel.

Av de telepolitiska målen följer att telesystemet skall utformas så att det ger god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer, att det bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden samt att det är uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig. Den exakta avgränsningen av dessa måls omfattning är ej helt lätt att säkert fastställa. För min del anser jag att det som närmast finns anledning att belysa utifrån frågan om det finansiella ansvaret för dessa samhällsmål är tillhandahållandet av telefonitjänsten till alla över hela landet, handikappades tillgång till grundläggande telekommunikationer samt tillgodoseende av de särskilda krav som är betingade av totalförsvarshänsyn. Jag avser i det följande att för vart och ett av dessa tre områden ge min syn på hur samhällsmålen härvidlag skall finansieras.

Det finns anledning att med avseende på samhällsåtagandet om att alla skall kunna utnyttja telefon i hela landet redan här peka på att jag inte i detta sammanhang går in på bedömningar angående huruvida det finns anledning till ombalansering av teletaxor. Riksdagens inriktning mot en kostnadsanpassning av taxorna och dess effekter på prisbildningen för olika slag av abonnenter och olika trafikmönster tar jag inte upp här. Mina överväganden om bestämmelser för prissättningen av teletjänster redovisas i avsnitt 12.2.3, där jag också tar upp frågan om föreskrifter rörande pristak för telefonitjänsten.

### 17.2.1 Telefonitjänst i alla delar av landet

Det telepolitiska målet att alla medborgare, företag och myndigheter skall kunna utnyttja grundläggande telekommunikationer, dvs. telefonitjänst, i alla delar av landet har jag belyst bl.a. i avsnitten 9.3 och 10.2.1. Vad gäller hushållsabonnenter har målet preciserats till att avse abonnemang till den stadigvarande bostaden, medan telefoni till fritidsbostäder inte ryms i detta mål.

För att målet skall få ett reellt innehåll innefattas däri också att telefonitjänsten skall erbjudas på villkor som i huvudsak är enhetliga inom landet. Detta har jag uppfattat så att därmed avses att anslutningsavgiften och den fasta abonnemangsavgiften skall vara i princip lika hög för hushåll resp. företag oberoende av om kostnaden för abonnemanget är hög eller låg. Detta betyder att exempelvis alla hushållsabonnenter skall ha samma anslutnings- och abonnemangsavgifter oberoende var i landet inkopplingen sker.

I nuvarande situation är det Televerket som ser till att målet uppfylls. Någon särskild ersättning för detta erhåller inte verket utan kostnaderna för de kostsamma "glesbygdsabonnemangen" belastar verkets rörelseresultat. Den fråga som kan ställas är huruvida detta förhållande bör gälla även i framtiden eller om det bör införas en ordning med fördelning av kostnaderna för att telefonitjänsten tillhandahålls i hela landet på även de nya aktörer som finns eller är på väg att etablera sig på telemarknaden.

I direktiven för utredningsarbetet anförs i detta sammanhang:

Med hänsyn till de fastlagda telepolitiska målen, som innebär att det allmänna skall tillse att telefoni skall finnas även där den inte är lönsam, står det klart att konkurrensförutsättningarna på den svenska telekommunikationsmarknaden inte i alla avseenden är likvärdiga. Samtidigt har naturligtvis innehavaren av det allmänna telenätet såsom marknadsdominerande fördelar från konkurrenssynpunkt.

Den fråga som mot denna bakgrund måste ställas är under vilka förutsättningar televerksamhet skall få bedrivas. På en konkurrensutsatt marknad måste självfallet inte bara rättigheter utan även skyldigheter fördelas rättvist. Det statliga ansvar som har fastlagts av riksdagen måste, i den del det är kommersiellt betungande, fördelas rättvist mellan marknadens alla aktörer.

Jag har i mina tidigare överväganden anvisat en väg för att säkerställa att även sådan telefonitjänst som inte är lönsam kommer att tillhandahållas. Det bör sålunda enligt min mening vara möjligt för tillståndsmyndigheten att förena rätten att bedriva tillståndspliktig verksamhet med ett villkor innebärande att tillståndshavaren skall vara skyldig att på samma villkor som tillämpas för motsvarande abonnemang på andra håll i landet tillhandahålla telefonitjänst åt envar som önskar denna tjänst. Någon särskild ersättning för tillståndshavarens kostnader skall som huvudregel därvid inte lämnas.

Under utredningsarbetet har jag, i enlighet med mitt uppdrag, också övervägt ett system där kostnaderna för särskilt dyrbara inkopplingar finansieras genom avgifter. Detta skulle bl.a. öppna för att införa ett system där samhällsåtaganden av detta slag skulle kunna upphandlas i konkurrens mellan flera teleföretag. Det skulle även kunna ha gynnsamma effekter på den framtida konkurrenssituationen genom att marknaden kom att rensas från belastande åtaganden som är svåra att fördela rättvist.

Mina överväganden rörande ett system med avgifter har varit inriktade främst på att avgiftsuttaget skulle ske från tillståndshavarkretsen. Det är även tänkbart med avgifter som tas ut direkt av den enskilde abonnenten, exempelvis i relation till antalet samtalsmarkeringar. Ett sådant system torde dock vara administrativt mera betungande än att ta ut avgifter från tillståndshavare. Jag förordar därför att avgiftsskyldigheten inskränks till tillståndshavarna. Ett system med avgifter för nu angivet ändamål skulle på motsvarande sätt som förordas beträffande avgifter för myndighetsverksamheten kunna baseras på den tillståndspliktiga verksamhetens bruttoomsättning. Som ett alternativ skulle också kunna tänkas att avgiftsuttaget var anknutet till verksamhetens omfattning och därvid bestämdes i förhållande till antalet abonnemang, disponerad överföringskapacitet eller något därmed likartat mått. En ordning med en beräkning på grundval av sistnämnda utgångspunkter kan dock vara svår att utforma så att den inte påverkar konkurrensförhållandena. Det torde därför vara skäl att välja den först angivna beräkningsgrunden.

Det finns dock vissa problem med ett system som baseras på att tillståndshavarna skall betala merkostnaderna för telefoniabonnemang i glesbygd. I den marknadssituation som råder för närvarande med i praktiken endast Televerket som tillhandahåller telefonitjänst blir det mycket svårt att beräkna vad kostnaden för att utföra sådana abonnemang verkligen uppgår till. Eftersom det knappast kan förväntas vara en fungerande marknad vad gäller telefoni inom de närmaste åren är det inte okomplicerat att bestämma vilka abonnemang som skall hänföras till denna grupp och bedöma kostnaderna för dessa. Omfattningen av finansieringsbehovet kan i denna situation inte säkert bestämmas.

En annan omständighet som också talar mot ett avgiftssystem är att avgifterna under de närmaste åren sannolikt närmast uteslutande skulle komma att betalas av Televerket. Med andra ord kan det antas att Televerket skulle komma att betala huvudparten av kostnaderna för de uppgifter som antagligen ingen annan än Televerket skulle kunna åta sig att utföra. De administrativa kostnaderna för systemet skulle i belysning härav kunna uppfattas som alltför stora i betraktande av vad som uppnås i fråga om vinster i fördelningshänseende.

Mot bakgrund av nyss redovisade förhållanden anser jag att det för närvarande inte finns skäl att införa en ordning med avgiftsuttag för

finansiering av kostnader för telefoniabonnemang i glesbygd. Förslaget till telelag innehåller därför inte några bestämmelser med sådant innehåll.

Mina överväganden leder i stället till att finansieringen av telefoniabonnemangen i glesbygd bör ske inom ramen för det föreslagna förfarandet att förena tillstånd med villkor innefattande en förpliktelse att tillhandahålla telefoniabonnemang i hela landet. Detta tillvägagångssätt är det som jag, mot bakgrund av den föreliggande marknadssituationen, anser i första hand bör komma i fråga. Det har fördelen att det är enkelt att administrera och det innebär att ett särskilt system för ekonomisk utjämning av skyldigheterna mellan olika aktörer inte måste skapas.

Tillämpat på den föreliggande situationen och den situation som kan förutses under de närmaste åren torde detta innebära att någon förändring från dagens förhållanden inte omedelbart sker. Det finns mycket som talar för att Televerket även i fortsättningen bör svara för att alla har möjlighet att utnyttja telefonitjänsten i enlighet med vad som sägs i de telepolitiska målen. Mot bakgrund av den dominerande ställning som verket har torde den belastning som detta innebär knappast anses orimligt. Det bör dessutom framhållas i detta sammanhang att Televerket, enligt de regler för samtrafikvillkor som jag föreslår, kommer att kunna i viss mån kompensera sig för nyssnämnda kostnader. Vid bestämmandet av de ekonomiska villkoren för samtrafik bör nämligen beaktas kommersiellt betungande åtaganden som inte ersätts på annat (se avsnitt 13.3).

Givetvis måste tillståndsmyndigheten bevaka marknadens utveckling. I den situation, då dominansen från Televerket med avseende på telefonitjänsten inte längre är lika påtaglig och det inte är lämpligt att fördela skyldigheterna att tillhandahålla olönsamma telefoniabonnemang mellan flera tillståndshavare genom tillståndsvillkor, bör det enligt min mening vara skäl att ånyo pröva frågan om uttag av avgifter från tillståndshavarkretsen för finansiering av olönsamma telefoniabonnemang.

Även om mina överväganden leder till att jag inte föreslår någon särskild avgiftsreglering för finansiering av olönsamma telefoniabonnemang anser jag att den föreslagna bestämmelsen om möjligheter för staten att genom avtal med en eller flera tillståndshavare tillförsäkra att enskilda och myndigheter får del av teletjänster och förbindelser skall kunna omfatta också avtal rörande tillhandahållande av olönsamma telefoniabonnemang. Härmed öppnas för ett upphandlingsförfarande. I avsaknad av finansiering från telesektorn får en upphandling av olönsamma telefoniabonnemang i så fall ske med andra medel. Det bör dock framhållas att bestämmelsen annars främst är motiverad av att det direkt bör framgå av lagen att det kan finnas skäl att genom upphandling tillgodose behovet av teletjänster för handikappade respektive för försvaret.



## 17.2.2 Handikappades tillgång till grundläggande telekommunikationer

Av mina överväganden rörande innehållet i tillståndsvillkor (avsnitt 11.4.2) framgår att det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att som en förutsättning för rätten att tillhandahålla telefonitjänst ställa upp villkor med innehållet att tillståndshavaren skall se till att nummerupplysningstjänst, texttelefonitjänst och liknande för handikappade särskilt viktiga tjänster finns att tillgå. Däremot anser jag att det inte finns tillräckliga skäl att ålägga tillståndshavare skyldighet att tillhandahålla för handikappade anpassade terminaler.

Riksdagsbeslutet i anledning av propositionen om näringspolitik för tillväxt innebar i detta hänseende att det slogs fast att telefonitjänsten och teleterminaler skall utformas så att de så långt möjligt kan användas oberoende av handikapp (prop. 1990/91:87 s. 150, TU28, rskr. 369). I propositionen redovisade de föredragande departementscheferna bl.a. följande:

Televerket ger grupper av handikappade rabatter på vissa tjänster. Synskadade och andra handikappade, som har stora svårigheter att använda telefonkatalogen, kompenseras för televerkets avgift för nummerupplysningen. Den generella kompensationen sker genom att den vanliga telefonräkningen sätts ner med 7 procent. Därutöver kan en individuell kompensation utgå.

Vi anser att det är rimligt att Televerket i princip tillhandahåller en avgiftsfri nummerupplysningstjänst till dem som inte kan utnyttja den avgiftsfria telefonkatalogen. Med en fortsatt modernisering av telenätet ges också nya möjligheter att lösa dessa problem. Den för närvarande tillämpade rabattformen bör ses över eftersom den givna rabatten inte har ett direkt samband med kundens kostnader för nummerupplysningen.

I dag suventioneras samtal mellan vanlig telefon och texttelefon i den del de utgörs av lokalsamtal. Förmedlingsverksamheten av texttelefonsamtal och tillhandahållandet av texttelefoner finansieras i dag genom ett anslag på socialdepartementets huvudtitel. Vi avser att pröva hur stöd av denna typ fortsättningsvis skall finansieras.

Vi anser att ansvaret för den speciella anpassning av teletjänster som krävs för att olika grupper av handikappade skall kunna dra nytta av teletjänsterna bör åvila Televerket, i den del det berör det av verket förvaltade telenätet. Under år 1990 uppgick kostnaderna för Televerkets forskning inom handikappområdet till 10,6 milj. kr. Televerket bör även framgent belastas med dessa kostnader som ett led i arbetet med en kundanpassning av sina tjänster.

---

Som vi tidigare redovisat anser vi att Televerket skall särredovisa kostnader för särskilda åtaganden som inte kan rymmas inom normala affärsmässiga hänsyn. Lämplig metod för särredovisningen kommer att utvecklas inom regeringskansliet. Vi anser dessutom att Televerket skall kompenseras för sådana åtaganden. Detta bör ske genom att Televerkets inleverans till staten reduceras med ett belopp motsvarande kostnaderna för dessa åtaganden. Det ovan behandlade ansvaret för telefonautomater i glesbygd, handikapphänsyn,

totalförsvarshänsyn och SOSAB utgör sådana särskilda åtaganden som enligt våra beräkningar kommer att uppgå till ca 360 milj. kr. för år 1991.

Under utredningsarbetet har jag haft kontakt med 1989 års handikapputredning (S 1988:03). Jag har därvid erfarit att den utredningen kommer att lägga fram förslag angående finansiering av åtgärder för att tillförsäkra handikappade tillgång till teletjänster och terminaler.

Jag har också tagit del av 1989 års handikapputrednings skrivelse 1992-01-24 till chefen för Kommunikationsdepartementet angående grundläggande telekommunikation för personer med funktionsnedsättningar med begäran om att Telelagsutredningens direktiv utvidgas (K 92/405/RS). Kommunikationsministern framhåller i sitt svar till Handikapputredningen att Telelagsutredningen har att utgå från nuvarande telepolitiska mål. Han säger vidare, att frågor om eventuella preciseringar eller förändringar av de telepolitiska målen övervägs inom departementet. Han anser det därför inte lämpligt att utvidga Telelagsutredningens direktiv på det sätt som Handikapputredningen föreslagit. Kommunikationsministern anför dessutom: "Det är av stor vikt att handikappades behov av telekommunikationer i möjligaste mån tillgodoses. Detta kan ske på olika sätt. Frågan fordrar närmare överväganden inom regeringskansliet och kommer bl.a. att uppmärksammas vid beredningen av telelagsutredningens betänkande."

Det kan konstateras att statens ansvar för uppfyllande av de samhälleliga åtagande som gäller handikappades tillgång till teletjänster och terminaler hittills har finansierats med statsbudgetmedel, antingen genom anslag på Socialdepartementets huvudtitel eller genom reduktion av Televerkets inleverans till staten av rörelseresultat. Från de utgångspunkter som jag inom ramen för mitt uppdrag har att beakta finner jag inte skäl att föreslå någon förändring härvidlag. Kostnaderna för dessa åtaganden bör alltså inte belasta teleanvändarkollektivet genom särskilda avgifter för tillståndshavarna eller teleanvändarna utan även fortsättningsvis ersättas med budgetmedel.

Skulle beredningen av Handikapputredningens kommande förslag samt de överväganden rörande dessa frågor som skall ske inom regeringskansliet leda till att andra principer än de nuvarande bör gälla beträffande finansieringen kan det givetvis övervägas i det sammanhanget om ett avgiftssystem bör införas.

Mitt ställningstagande om en fortsatt finansiering av handikappåtgärder på teleområdet med budgetmedel innebär att de tillståndshavare som genom villkor åläggs att tillhandahålla särskilda teletjänster för handikappade skall kompenseras med statsmedel för dessa uppgifter. Alternativt till tillståndsvillkor bör det finnas möjlighet härvidlag för tillståndsmyndigheten att genom avtal med en eller flera tillståndshavare se till att tjänsterna kommer att finnas. Möjligheten till ett sådant tillvägagångssätt bör framgå direkt av telelagen. Det finns skäl att

erinna om att bestämmelser för offentlig upphandling därvid kan behöva beaktas.

Trots att jag funnit det inte vara skäl att ålägga någon tillståndshavare skyldighet att tillhandahålla handikappanpassade terminaler bör Telestyrelsen, eventuellt tillsammans med landstingen, inom ramen för de finansieringsresurser som finns ha ett ansvar för att sådana terminaler kommer att finnas på marknaden. Det torde vara lämpligt att Telestyrelsen träffar avtal om detta med företag som tillhandahåller terminaler. Också i detta sammanhang kan det finnas anledning att observera de bestämmelser som gäller för offentlig upphandling.

### 17.2.3 Försvarets behov av telekommunikationer

I min genomgång av möjligheterna att förena tillstånd med villkor har jag tagit upp att det kan finnas skäl att ålägga tillståndshavare att på olika sätt delta i försvarsberedskapen. Det bör dessutom finnas möjlighet för regeringen eller Telestyrelsen att meddela föreskrifter om televerksamheten under kriser och i krig.

För närvarande är Televerket funktionsansvarigt för telekommunikationer inom totalförsvaret. Den verksamhet som omfattas av detta redovisas i avsnitt 7.1.5. Enligt mina överväganden där skall detta ansvar föras över till Telestyrelsen. De särskilda åtaganden som Televerket har inom ramen för totalförsvaret berördes i propositionen om näringspolitik för tillväxt. Det anförs där (prop. 1990/91:87 s. 151):

I Televerkets särskilda åtaganden ligger att såväl i fred som krig leverera, sätta i drift och underhålla teleanordningar för totalförsvaret. Riksdagen har angett vilken ekonomisk nivå Televerkets insatser för s.k. krigsskyddsåtgärder skall ha och beslutat att Televerket skall bestrida utgifterna med sina rörelsemedel.

På motsvarande sätt som angetts beträffande kostnaderna för handikapphänsyn kompenseras Televerket för dessa åtaganden genom att verkets inleverans till staten minskas med ett motsvarande belopp. Enligt uppgift uppgår kostnaderna till ca 200 milj. kr/år.

De åtgärder som Televerket kompenseras för består dels av krigsskyddsinvesteringar dels av drift av vissa verksamheter.

Krigsskyddsinvesteringar består av exempelvis bergförläggning av stora telestationer, åtgärder för skydd mot elektromagnetisk puls (EMP), anskaffning av mobil reservutrustning, anskaffning av bevakningsmateriel för skyddsobjekt och av ABC-skyddsmateriel samt överlagring av viss telemateriel som är viktig för driften.

På driftsidan kan kostnaderna hänföras till deltagande i verksamhetsplanering, beredskapsplanläggning och krigsskyddsplanläggning. Driftskostnader följer också av Televerkets verksamhet inom driftvärdet och deltagande från verket i olika försvarsövningar.

Förhållandet att ansvaret för funktionen Telekommunikationer inom totalförsvaret överförs till Telestyrelsen och att det efter hand kan förväntas ett större antal teleföretag på marknaden med verksamheter som har betydelse från försvarssynpunkt gör att det kommer att bli nödvändigt att överväga en lösning av försvarsuppgifterna utifrån andra utgångspunkter än vad som gäller i dag. Jag har pekat på dessa förhållanden vid min genomgång av det framtida funktionsansvaret för Telekommunikationer (avsnitt 7.1.5). I samband därmed bör också övervägas huruvida vissa uppgifter för totalförsvaret skall finansieras i någon annan ordning än via skattemedel.

I den rapport från ÖB och ÖCB avseende totalförsvarets telekommunikationer som slutgiltigt avlämnades till regeringen den 26 augusti 1991 antyds ett sätt att se på den ekonomiska styrningen i framtiden. Där anförs:

Den funktionsansvariga myndigheten förutsätts disponera ett anslag ur statsbudgeten. Med detta anslag kan myndigheten, grundat på totalförsvarets behov, "gå in" och köpa hela tjänster (viss systemuppbyggnad, skydd, etc.) med full kostnadstäckning till allmän nytta för försvaret. Detta förfarande torde bli mycket kostnadskrävande.

Medlen skulle alternativt, för att ge större effekt, kunna användas som incitament för beredskapshänsyn. Detta bygger då på att nätoperatörerna själva känner ansvar för totalförsvaret och i princip är villiga att anlägga och driva näten på sådant sätt.

Nätoperatörerna förutsätts därför själva stå för fredsnytan av en viss åtgärd samt en del av beredskapsnyttan. Staten bidrar med resten. Förhandling sker från fall till fall där bidragsdelen fastställs.

Vid mina överväganden beträffande lämplig finansiering av de kostnader som är förenade med att totalförsvarets behov utgår jag från den finansiering som för närvarande gäller för dessa åtgärder. Jag har i linje härmed i avsnitt 17.1 beträffande finansieringen av myndighetsverksamheten framhållit att till den del myndighetsverksamhet är betingad av försvarsberedskapen bör den inte betalas av tillståndshavarna eller de som är anmälningsskyldiga utan den bör finansieras med statsmedel.

De åtgärder som Televerket för närvarande utför inom ramen för sitt ansvar för funktionen av telenätet i kriser och i krig kan i framtiden till viss del också behöva utföras av andra teleföretag med avseende på dessas nät. Rimligen bör samma betraktelsesätt anläggas beträffande finansieringen av sådana åligganden, vilka kan tänkas bestämmas i form av tillståndsvillkor. Uppgifterna bör också här ersättas med allmänna budgetmedel. Jag föreslår alltså inte någon förändring i detta avseende. I likhet med vad som gäller i dag bör en tillståndshavare kompenseras av staten om han till följd av bestämmelser i ett tillståndsvillkor har att vidta åtgärder som har sin grund i beredskaps- och försvarsaspekter.

Det kan enligt min mening härvid visa sig vara lämpligare att använda sig av en ordning med upphandling av tjänsterna från en eller flera tillståndshavare än att använda tillståndsvillkor. Den praktiska situationen får styra vilket tillvägagångssätt som tillståndsmyndigheten skall utnyttja i det särskilda fallet.

Det finns i detta sammanhang anledning att peka på det förhållandet att vissa av åtgärderna torde vara intressanta inte enbart ur beredskaps- och försvarsaspekter. Exempelvis förstärkningar av nätet och parallella överföringsmöjligheter inom ett nät har intresse också ur ett rent civilt perspektiv. Kvalitet i form av säkerhet i överföringar är numera ett betydande konkurrensmedel. Det torde därför vara skäl att noga överväga i vilken omfattning som åligganden som i förstone kan synas vara belastande för en tillståndshavare i verkligheten också är det. I de fall det kan antas att förstärkningarna och nätuppbbyggnaden ändå skulle ha gjorts på det sätt som behövs ur försvarsaspekter bör frågan om ersättning prövas av detta förhållande.

## 18 Överklagande

Alla beslut av tillståndsmyndigheten i särskilda fall skall kunna överklagas till kammarrätten.

I direktiven för utredningen sägs att en särskild fråga som utredaren bör uppmärksamma är hur beslut om tillstånd att bedriva televerksamhet och beslut om återkallelse av sådant tillstånd skall kunna överklagas. För att Sverige skall fullgöra sina åligganden enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan det enligt direktiven ifrågasättas om inte sådana beslut borde få överklagas till domstol.

De beslut som kan komma i fråga är bl.a.

- beviljande av tillstånd och fastställande av villkor för sådant,
- anmälningsplikt,
- återkallande av tillstånd,
- erkännande av operatör enligt 1982 års internationella telekonvention,
- fastställande av nummerplan,
- påförande av avgift,
- förbud och förelägganden.

Jag anser med hänvisning till ovan nämnda konvention och den utveckling som är på gång i Sverige i detta hänseende att samtliga beslut som kan ifrågakomma enligt den föreslagna telelagen är av den arten att överklagande bör ske till domstol. Det skulle inte heller vara rationellt att skilja ut någon viss typ av beslut, som eventuellt skulle kunna tänkas gå till överprövning hos någon annan instans än domstol. Med hänsyn till karaktären av målen bör prövningen anförtros allmän förvaltningsdomstol. Jag vill i dessa hänseenden hänvisa till det som har anförts i betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation m.m., s. 208.

Frågan är emellertid om överklagande skall ske till länsrätten eller till kammarrätten. Domstolsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet föreslagit en rad förändringar, som innebär att domstolarnas verksamhet och funktion renodlas, att målen fördelas mellan domstolsorganisationerna på ett mer ändamåls-

enligt sätt än för närvarande och att arbetsbelastningen i överrätten begränsas. Tyngdpunkten i rättskipningen skall enligt utredningen ligga i den första domstolsinstansen (på förvaltningsdomstolssidan länsrätten) och överrätterna skall befrias från uppgiften att som första domstol överpröva beslut av förvaltningsmyndigheterna. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Under utredningsarbetets gång har det från näringslivets sida starkt understrukits vikten av att man snabbt kan komma till slutliga, lagakraftägande avgöranden. Stora ekonomiska värden kan stå på spel och särskilt under uppbyggnadstiden av vad som kan kallas för en ny epok på teleområdet, med konkurrens mellan olika företag, kan tidsfaktorn i många fall bli utslagsgivande.

Det är i och för sig förstaeligt att man vill koncentrera tyngdpunkten till den första domstolsinstansen. Denna ståndpunkt bör emellertid inte utesluta att man vid mycket starka skäl skall kunna göra undantag. För egen del har jag övertygats av de argument som framförts till mig att instanskedjan i nu aktuellt sammanhang bör göras så kort som möjligt, dvs. att Telestyrelsens beslut skall överklagas till kammarrätten. Jag bortser då från möjligheten att införa någon form av provningstillstånd i ett system där länsrätten skulle vara första domstolsinstans. Ett sådant förfarande är inte lämpligt för det slag av mål som det här är fråga om.

Telestyrelsen skall ligga i Haninge. Viss regional organisation kan förutses men beslut av det slag som avses i telelagen torde komma att fattas centralt. Överklagningsinstans blir således kammarrätten i Stockholm, jämför förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m.m.

Om i stället länsrättsalternativet väljs blir länsrätten i Stockholms län första domstolsinstans. Detta kräver en ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Jämför betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation m.m., s. 26 f och 209. Det kan tilläggas att det under alla förhållanden måste tillses att det blir samma överklagningsordning enligt sistnämnda lag och telelagen.

Vem som får överklaga Telestyrelsens beslut framgår av 22 § förvaltningslagen (1986:223), där det föreskrivs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Hur vid besvärskretsen blir får avgöras med utgångspunkt i de allmänna principer som har utvecklats i praxis härför. Det kan påpekas att i vissa mål, t.ex. då samtrafikvillkor aktualiseras, flera intressenter torde ha rätt att överklaga. - Beträffande överklagande av domstolsbeslut finns i 33 § förvaltningsprocesslagen en mot förvaltningslagens 22 § svarande bestämmelse.

Beträffande domstolshandläggningen i övrigt kan framhållas att det är viktigt att domstolen remitterar överklagandet till beslutsinstansen, dvs. Telestyrelsen. I vissa fall kan det tänkas finnas skäl att höra exempelvis Konkurrensverket.

Det behövs tillgång till teknisk och ekonomisk sakkunskap vid domstolshandläggningen. Detta behov kan tillgodoses dels genom att parterna anlitar sakkunniga, vars utlåtanden (skriftliga och/eller muntliga) tillförs processmaterialet, dels genom att domstolen förordnar egna sakkunniga. Regler härom finns i förvaltningsprocesslagen och det synes knappast erforderligt att - såsom har skett i vissa typer av förvaltningsmål - låta regeringen eller myndighet förordna särskilda sakkunniga som kan bistå rätten. Jämför härom 29 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 42 § lagen (1991:1138) om psykiatrisk tvångsvård och SOU 1991:107 s. 209. - Beträffande möjligheten att använda experter som ledamöter i rätten hänvisas till SOU 1991:106, s. 383 ff.

Beslut enligt telelagen bör i regel gälla omedelbart. Undantag bör göras för beslut om återkallelse av tillstånd med hänsyn till sådana besluts mycket ingripande karaktär. Det bör dock finnas möjlighet att besluta om omedelbar giltighet även av återkallelsebeslut, exempelvis vid upprepade överträdelse av de regler och villkor som gäller för verksamheten eller om säkerheten i telesystemet äventyras genom tillståndshavarens åtgärder.





## IV VISSA SÄRSKILDA FRÅGOR

### 19 Integritetsskyddet för teleanvändare (tystnadsplikt m.m.)

Min uppgift enligt utredningsdirektiven beskrivs på följande sätt under rubriken integritetsskydd.

Ett telemmeddelande som överförs via det allmänna telenätet har i dag ett lagreglerat skydd främst genom bestämmelserna i 4 kap. 8 § brottsbalken och 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Bestämmelserna är inte tillämpliga på telemmeddelanden som befordras inom eller mellan andra telenät än det allmänna. För avlyssning av telemmeddelanden befordrade via radiokommunikation, oavsett nätägare, gäller enligt 3 a § radiolagen (1966:755) en viss tystnadsplikt. Med hänsyn till den förväntade utvecklingen anser jag att det är nödvändigt med en reglering som ger alla teleanvändare ett tillfredsställande integritetsskydd. Därvid bör beaktas att datalagen (1973:289) kan ha betydelse i detta sammanhang.

#### 19.1 Allmänt om integritetsbegreppet

Någon legaldefinition av personlig integritet finns inte. Inte heller finns det någon rättsligt bindande föreskrift som ger ett allmänt integritetsskydd. I stället regleras skyddet för den personliga integriteten genom ett flertal bestämmelser på olika konstitutionella nivåer.

Försök att definiera begreppet personlig integritet resp. vad som är otillbörligt intrång i den personliga integriteten har gjorts i olika sammanhang. Såvitt kan bedömas låter sig emellertid begreppet personlig integritet inte definiera entydigt utan är beroende av en vägning av motstående intressen. Endast om den enskilde ges en absolut rätt att freda sig mot varje intrång i integriteten, dvs. i sin privata sfär, eller om undantagen går att exakt avgränsa skulle en definition vara möjlig. Något allmänt stöd för uppfattningen att den enskilde skulle ha en absolut rätt till uppgifter om sin person föreligger

inte. Fallen där ett intrång skall vara tillåtet och därmed inte "otillbörligt" växlar beroende på vilka utgångspunkter som väljs.

Vid behandlingen av prop. 1987/88:57 om grundlagsfäst integritetsskydd framhöll konstitutionsutskottet (KU1987/88:19) att den personliga integriteten inte kunnat ges en närmare definition som ett rättsligt begrepp samt att den mycket väl kan ha olika innebörd vid skilda tidpunkter och förhållanden. - Det anges i datalagen att vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i ett register, hur och från vem uppgifterna skall inhämtas samt den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras. Vidare skall särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret.

En allmän uppfattning om begreppet personlig integritet och integritetsskyddet torde - om man utesluter den fysiska sidan av begreppet vilken här saknar betydelse - vara att det innefattar en rätt för den enskilde att själv bestämma vilka uppgifter om sig själv och sina personliga förhållanden som han eller hon skall lämna ifrån sig och hur dessa uppgifter skall användas och spridas (jfr Ds Ju 1987:8, s. 25 ff).

Den enskildes fredade sfär är emellertid inte helt okränkbar. Intrång i den personliga integriteten måste få tillåtas, om andra och viktigare intressen än hänsynen till denna påkallar det. Den oenighet som kan finnas om integritetsskyddets omfattning rör närmast vilka dessa övergripande intressen kan vara.

I bl.a. datalagen anges vilka personuppgifter som får bedömas som mer integritetskänsliga än andra, exempelvis uppgifter rörande brott, hälsotillstånd, sexualliv, ras, politisk uppfattning eller övertygelse i övrigt.

Medan mängden och slaget av uppgifter om en person, dvs. närmast en såväl kvantitativ som kvalitativ bedömning, kan ge viss ledning när det gäller att avgöra omfattningen av ett intrång i integriteten, krävs alltid en kvalitativ avvägning för att slutligt svara på frågan huruvida intrånget kan anses "otillbörligt", dvs. gå utöver vad den enskilde bör tåla. Oftast innefattar denna avvägning huvudsakligen att ta ställning till huruvida det allmännas intresse eller något annat allmänt intresse tar över den enskildes rätt till en fredad sfär. Det innebär att ett stort antal registrerade uppgifter om en enskild inte behöver vara "otillbörligt kränkande", om de kan motiveras av ett godtagbart ändamål eller behov. Å andra sidan kan en enstaka uppgift i sig vara av sådant slag att den inte bör få registreras, även om den behövs för ett uppgivet allmänt syfte.

Enligt Datalagsutredningen kan uppfattningen om hur avvägningen av den enskildes intressen på integritetsområdet närmare skall göras i förhållande till det allmännas intresse växla från tid till annan och

mellan olika länder (se SOU 1990:61, Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag, s. 148 f). Utredningen framhåller att också den i vårt land grundlagsreglerade handlingsoffentligheten, dvs. principen om allmänna handlingars offentlighet, reser vissa särskilda frågor på området. En utgångspunkt i vårt land, liksom i jämförbara länder, för avvägningen mellan den enskildes och det allmännas intressen är emellertid, att den enskildes intresse inte redan från början skall anses vara underordnat det allmännas intresse. I frågan om hur den närmare avvägningen skall utfalla kan emellertid meningarna gå isär.

## 19.2 Något om integritetsfrågans behandling i det internationella samarbetet

Frågan om integritetsskydd är och har varit central i flera olika internationella sammanhang, såsom inom FN, EG och Europarådet.

I FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna anges att envar är skyddad mot godtyckliga ingripanden i fråga om bl.a. korrespondens och har rätt att utan ingripanden söka, motta och sprida upplysningar och tankar genom varje slags uttrycksmedel utan hänsyn till gränser (artikel 12 och 19). En motsvarande reglering finns i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 14 och 19) samt i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 8 och 10). Med uttrycket korrespondens avses i de internationella konventionerna olika former för överförande av meddelanden mellan individer, såsom telefoni e.d.

### 19.2.1 EG

#### *Rådets direktiv om tillhandahållande av öppna nät, ONP*

I ONP-direktivet (se avsnitt 3.3.1) talas om vissa väsentliga krav som kan motivera en begränsning av åtkomsten av ett allmänt tillgängligt telenät eller en allmänt tillgänglig teletjänst. För att anses som väsentligt krav skall fråga vara om skäl av allmänt intresse, såsom bl.a. nätens integritet och dataskydd. Villkoren för tillhandahållande av öppna telenät får inte utgöra hinder för tillgång till allmänt tillgängliga telenät eller allmänt tillgängliga teletjänster, bortsett från skäl som baseras på väsentliga krav, nämligen bl.a. skydd av data i tillämpliga fall. I bilaga 2 till direktivet, vilken innehåller en referensram för upprättande av förslag till villkor för tillhandahållande av öppna nät, sägs att användningsvillkor kan inkludera åtgärder som berör skydd av persondata och kommunikationssekretess om så erfordras.

*Kommissionens direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster*

Uttrycket väsentliga krav innefattande dataskydd nämns även i EG:s direktiv om konkurrens på marknaderna för teletjänster (se avsnitt 3.2). Enligt direktivet kan dataskydd innefatta skydd av persondata, sekretess för information som överförs eller lagras och skydd av privatlivet.

*Förslaget till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter*

EG-kommissionen antog i september 1990 ett förslag till direktiv (Proposal for a Council Directive, SYN 287) angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter. Bakgrunden till förslaget var att man inom EG-kommissionen ansett att en hög nivå för skydd mot integritetskränkning i samband med framför allt automatisk eller elektronisk behandling av personuppgifter är nödvändig för att säkerställa det önskade fria flödet av information mellan medlemsländerna. Detta förslag till direktiv har redovisats av Datalagsutredningen - se SOU 1991:21 s. 21 ff och SOU 1991:62 s. 45 ff. Förslaget bereds för närvarande inom EG-organen.

*Förslaget till direktiv om skydd för personuppgifter vid användning av bl.a. allmän digital telekommunikation*

Ett annat förslag till direktiv som också är under beredning inom EG gäller skydd för personuppgifter vid användning av allmän digital telekommunikation, särskilt ISDN (Proposal for a Council Directive concerning the protection of personal data and privacy in the context of public digital telecommunications networks, in particular the integrated services digital network, ISDN, and public digital mobile networks, SYN 288).

Den övergripande målsättningen i förslaget är att garantera att medborgarna överallt i gemenskapen får samma grundläggande skydd i fråga om personuppgifter och kommunikationssekretess, och att detta skydd ingår som en integrerad del i det nya digitala tjänsteutbudet. Förslaget, som avser taltelefoni, tar sikte på att säkra ett visst minimiskydd för abonnenter utifrån två grundläggande principer. För det första gäller att risken för missbruk skall minimeras genom att den mängd data som behandlas och lagras skall begränsas till det absolut nödvändiga. För det andra skall abonnentens rätt att själv bestämma över informationen skyddas. Det gäller både i förhållande till den teleorganisation som tillhandahåller tjänsten och andra parter som vill få tillgång till data som förmedlas eller finns tillgänglig i samband med överföring i ett allmänt telenät.

Med personuppgifter avses i förslaget varje information rörande en identifierad eller identifierbar person.

Enligt artikel 5 i direktivförslaget är det tillåtet att samla och bevara upplysningar om en abonnent i den utsträckning som det är nödvändigt för att ingå, ändra eller häva ett avtal med teleorganisationen. Innehållet i den information som förmedlas får inte bevaras efter det att överföringen har skett utom då detta krävs för att följa skyldigheter enligt lag i medlemsstaten.

I artikel 7 sägs att sekretess skall gälla för alla personuppgifter i förbindelse med telenät och teletjänster. Uppgifterna får inte lämnas ut utan särskilt tillstånd i lag eller utan att abonnenten samtyckt till utlämnandet. Ett sådant samtycke gäller endast om det har lämnats efter särskild förfrågan från teleorganisationen.

Om det föreligger särskild risk i integritetshänseende, såsom t.ex. beträffande mobiltelefoni, måste teleorganisationerna informera abonnenterna om detta och erbjuda krypterad förmedling av teledelanden.

Enligt artikel 12 och 13 skall den uppringande abonnenten ha möjlighet att förhindra att hans telefonnummer identifieras på en display hos den uppringda abonnenten. Den uppringda abonnenten skall kunna begära att identifieringsfunktionen beträffande inkommande samtal permanent blockeras.

Om identifieringsfunktionen blockerats får teleorganisationen, enligt artikel 13, bryta blockeringen under en begränsad tidsperiod. Det får ske om en abonnent begär att okynnessamtal skall spåras. Identifieringsuppgifterna hålls i så fall tillgängliga för myndighet. Så får vidare ske efter beslut av domstol i syfte att hindra eller beivra allvarlig brottslighet. På begäran kan blockeringen brytas permanent för av medlemsstater erkända organisationer som sköter alarmeringssamtal och för brandkårer inom räddningstjänsten.

I artikel 14 sägs att samtal får vidarekopplas från den uppringda abonnenten till en tredje part endast om denna part har samtyckt till det. Vidare skall en tredje part kunna begränsa automatisk vidarekoppling till de samtal som identifierar den uppringande abonnentens telefonnummer. Dessutom skall den tredje parten informeras genom en särskild signal om att samtalet har vidarekopplats.

Om innehållet i ett samtal görs tillgängligt för en tredje part med hjälp av en teknisk anordning, t.ex. högtalare eller annan utrustning, eller spelas in på band för abonnentens eget bruk eller för bruk av tredje part, skall det, med vissa undantag, garanteras att berörda parter innan förmedling eller inspelning inleds på lämpligt sätt informeras härom och om hur länge detta pågår. I artikel 17 anges att abonnenter som får opåkallade samtal avseende reklam eller erbjudanden om leverans av varor eller tjänster skall kunna meddela de teleorganisationer som förmedlar samtalen att de inte vill ta emot sådana samtal.

Teleorganisationerna måste vidta de åtgärder som behövs för att förhindra förmedling av sådana samtal till berörda abonnenter.

## 19.2.2 Europarådet

### *Dataskyddskonventionen*

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data). Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985. Dess syfte är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter. Tillämpningsområdet för konventionen är enligt huvudregeln automatiserade personregister och automatisk databehandling av personuppgifter i allmän och enskild verksamhet. En redogörelse för innehållet i konventionen har lämnats i Datalagsutredningens betänkande SOU 1990:61 s. 93 ff.

### *Draft recommendation on the protection of personal data in the area of telecommunications services, with particular reference to telephone services*

Syftet med förslaget till rekommendation är bl.a. att reglera de nya möjligheter till kommunikation och lagring av personuppgifter som det digitaliserade telenätet för med sig. Förslaget innefattar detaljreglering av bl.a. telefonkataloguppgifter, telemarketing, specificerade tele-räkningar, privata telefonväxlar, identifikation av abonnentnummer (calling line identification, CLI), vidarekoppling och mobiltelefoni.

## 19.3 Olika bestämmelser som rör integritetsskyddet för teleanvändare

### 19.3.1 Regeringsformen

Gentemot det allmänna är bl.a. telehemligheten skyddad enligt 2 kap. 6 § RF, som talar om skydd mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Möjlighet att inskränka bl.a. detta skydd följer av 2 kap. 12 § RF och av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i bl.a. RB.

### 19.3.2 Sekretesslagen

I 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) sägs följande.

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

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

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

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

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

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

Föreskrifterna gäller alltså sekretess hos Posten, Televerket och andra myndigheter som handhar allmän samfärdslösning - alltså endast i det allmännas verksamhet. Såvitt avser Televerket omfattar sekretessen enligt *andra stycket* en uppgift som angår ett särskilt telefonsamtal eller ett annat teledokument. Med teledokument avses telefonsamtal, telegram, telexmeddelanden samt dataöverföring, bildöverföring och andra telejämsningar som Televerket utför. Den som har tagit del i utväxlingen av ett teledokument eller som innehar en apparat som har använts för teledokumentet har dock rätt att få uppgift om meddelandet. Detta gäller emellertid endast om inte sekretess för uppgiften följer av annan bestämmelse.

*Tredje stycket* reglerar sekretessen i övrigt inom allmän samfärdslösning - såsom inom Televerket. Enligt detta stycke gäller sekretess för uppgifter om bl.a. telefonnummer som en abonnent begärt att det skall hållas hemligt. Vidare omfattar sekretessen uppgifter om en enskilds affärsangelägenheter i förbindelse med en anstalt som handhar allmän samfärdslösning.



Enligt *fjärde stycket* gäller absolut sekretess för personal inom totalförsvaret, som vid sambandstjänst kan komma att höra eller läsa telemmeddelanden som utväxlas på allmänt telenät, då Televerkets anläggningar nyttjas.

Bestämmelser om vissa begränsningar och förbehåll i sekretessen finns i 14 kap. sekretesslagen. Enligt 14 kap. 2 § hindrar sekretess inte att en uppgift om en enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). En uppgift hos Televerket om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos Televerket begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl. Vidare hindrar sekretessen inte att en uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Om en uppgift omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § första eller andra stycket gäller vad som nyss sagts endast såvitt avser misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Vidare kan nämnas 14 kap. 3 § som anger att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Detta gäller emellertid inte uppgifter som avses i 9 kap. 8 § första och andra styckena.

Enligt 14 kap. 4 § gäller sekretess till skydd för enskild inte i förhållande till honom själv och han kan efterge sekretessen helt eller delvis. Det sagda gäller inte om bestämmelserna i sekretesslagen föreskriver annat.

I Televerkets författningssamling ingår de allmänna villkoren för teleabonnemang (TVTFS 1989:6) som anger att abonnentens namn, adress och nummer förs in i en telekatalog som ges ut av Televerket. Härigenom efterger således den enskilde den sekretess som enligt 14 kap. 4 § gäller för nämnda uppgifter.

### 19.3.3 Brottsbalken

Enligt 4 kap. 8 § *BrB* gäller följande.

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

Bestämmelsen anger att det är straffbart att olovligen bereda sig tillgång till ett meddelande såsom telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande, om detta är under befordran av en allmän befodringsanstalt, dvs. Posten eller Televerket. Skyddet gäller endast under den tid som meddelandet är under befordran. Det sträcker sig med andra ord från den tidpunkt då meddelandet avlämnats till befordran fram till det att meddelandet har lämnats ut. Om någon i annat fall bereder sig tillgång till ett meddelande kan gärningen vara straffbar enligt 4 kap. 9 § BrB (intrång i förvar).

Skyddet enligt 8 § gäller såsom nämnts meddelanden som befordras av allmän befodringsanstalt - Posten eller Televerket. Annan förmedlingsverksamhet skyddas i viss utsträckning enligt 9 § och enligt 9 a § (olovlig avlyssning). Med hänsyn särskilt till Postens och Televerkets dominerande ställning i fråga om att förmedla meddelanden har det inte ansetts föreligga något behov av att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna i 8 § till att gälla även sådan förmedlingstrafik som bedrivs av andra, enskilda eller allmänna, befodringsanstalter (SOU 1941:20).

Beträffande telemeddelanden nämns i lagtexten telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande. Uttrycket "annat telemeddelande" kom till under utskottsbehandlingen sedan telestyrelsen påpekat att bestämmelsen i annat fall inte skulle komma att omfatta telexmeddelanden. - I Straffrättskommitténs förslag hade undantag gjorts för det fall att telemeddelandet befordrades via radio. Sedan telestyrelsen framfört önskemål om skydd även för sådana meddelanden i radio, som inte är avsedda för allmänheten, fick det föreslagna undantaget på hemställan av lagrådet utgå såsom inte erforderligt. Visserligen är det inte klarlagt hur skydd skall kunna vinnas för meddelanden via radio. I paragrafen förutsätts emellertid, att någon olovligen bereder sig tillgång till meddelandet, och straffbestämmelsen kan sålunda inte tillämpas i fråga om befordran via radio, om det inte är förbjudet att lyssna på meddelanden i radio. Å andra sidan skulle ett undantag möjligen kunna missförstås så, att det ansågs inbegripa även sådana fall som att någon på en telegrafstation bereder sig tillgång till telegram som skall avsändas eller har ankommit med radio.

I 4 kap. 9 § finns en regel om straff för *intrång i förvar*. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år. Straff ådöms den som, utan att 8 § är tillämplig, olovligen bryter brev eller telegram eller eljest bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller eljest tillslutet.

I 4 kap. 9 a § finns en straffbestämmelse om *olovlig avlyssning*. Bestämmelsen innefattar att någon olovligen i hemlighet medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud avlyssnar eller upptar tal i enrum, samtal mellan andra och - under vissa förutsättningar - även förhandlingar. Den är avsedd att ge ett förstärkt skydd mot risker för integritetskränkningar som kan åstadkommas genom att tekniska hjälp-

medel används. Bestämmelsen skall inte tillämpas i fall som avses i 8 §. Avlyssning av telemedelanden som befordras av *allmän befordringsanstalt* faller alltså utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Däremot omfattas telefonsamtal via interna anläggningar inom en bostad eller på en arbetsplats, t.ex samtal via s.k. snabbtelefoner.

I 20 kap. 3 § *BrB* anges att den som röjer uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som olovligen utnyttjar sådan hemlighet, döms - om inte gärningen eljest är belagd med straff - för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Vid gärning som begås av oaktsamhet är påföljden böter. I ringa fall av oaktsamhet döms inte till ansvar.

#### 19.3.4 Radiolagen

I 3 a § *radiolagen* (1966:755) sägs att den som i mottagare har avlyssnat telefonsamtal, telegram eller annat telemedelande inte obehörigen får föra detta vidare. Vidare anges att anordning, som automatiskt registrerar innehållet i radio- eller trådsändning, får användas tillsammans med en mottagare endast om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger det i särskilt fall. Ett sådant medgivande krävs emellertid inte om registreringen avser sändning som uppenbarligen är avsedd för allmänheten. Bestämmelserna i paragrafen om mottagare avser även en återgivningsanordning som är ansluten till mottagaren, men den gäller inte navigeringsmottagare.

Enligt 22 § *andra stycket radiolagen* döms den som bryter mot föreskrifterna i 3 a § (första eller andra stycket) till böter, högst femhundra kronor.

#### 19.3.5 Datalagen

Enligt 11 § *datalagen* (1973:289) får en personuppgift som ingår i personregister inte lämnas ut, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med lagen. Vidare sägs i bestämmelsen att sekretesslagen i stället skall tillämpas i det allmännas verksamhet.

Med personuppgift avses i datalagen upplysning som avser enskild person. För att fråga skall vara om ett personregister skall en personuppgift kunna hänföras till den som avses med uppgiften.

Någon skyldighet för enskilda rättssubjekt som håller personregister att lämna ut uppgifter ur registret finns inte. Däremot skall en prövning enligt 11 § göras, om den som håller ett register avser att lämna ut en personuppgift. Någon möjlighet att överklaga ett sådant beslut finns inte.

I specialmotiveringen till bestämmelsen uttalade departementschefen följande (prop. 1973:33 s. 140).

Som jag tidigare har anfört i den allmänna motiveringen blir det naturligtvis i många fall svårt för den registeransvarige att avgöra om det föreligger risk för att en uppgift som begärs utlämnad skall användas på ett otillbörligt sätt. Anledning till försiktighet torde i första hand föreligga, om den registeransvarige får en begäran om massuppgifter eller selekterade uppgifter. En sådan begäran bör alltid utgöra anledning för den registeransvarige att närmare utreda hur det är avsett att uppgifterna skall användas. Först om den som begär utlämnandet anger en godtagbar förklaring härom bör uppgifterna lämnas ut.

Enligt 20 § *datalagen* döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut personuppgift i strid mot 11 § till böter eller fängelse i högst ett år.

Även *datalagen* innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt. I 13 § sägs följande.

Registeransvarig eller annan som har tagit befattning med personregister eller med uppgifter som samlats in för att ingå i sådant register får inte obehörigen röja vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden. I det allmänna verksamhet tillämpas i stället för vad som nu har sagts bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Har personuppgift i enlighet med föreskrift, meddelad enligt 6 eller 18 §, lämnats ut på villkor som inskränker enskild mottagares rätt att vidarebefordra uppgiften, får mottagaren eller den som i hans verksamhet tagit befattning med uppgiften inte obehörigen röja vad han därigenom fått veta om enskilds personliga förhållanden.

Den som bryter mot 13 § kan straffas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB.

Tystnadsplikten i 13 § första stycket gäller i första hand den registeransvarige och hans anställda. Dessutom gäller regeln den som t.ex. på en servicebyrå har fått i uppdrag att handha den praktiska bearbetningen av registret. Självfallet kan förbudet att yppa innehållet i personuppgift inte gå längre än de inskränkningar som har meddelats i fråga om rätten att skriftligen lämna ut uppgift ur registret (prop. 1973:33 s. 140).

I 21 § *datalagen* stadgas om straff för dataintrång. Den straffbara gärningen innefattar att någon olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning. Med upptagning avses även uppgifter som är under befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling.

*Datalagen* avser i princip endast personregister, dvs. register som innehåller upplysning som avser enskild person och som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Denna begränsning till ADB-register

som innehåller uppgifter av visst slag gäller emellertid inte 21 § (prop. 1973:33 s. 106, 144 f). Straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till brottsbalken.

Till upptagning enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen hänförs t.ex. allt datoriserat material, bandupptagningar av andra slag, fonogram, videogram och andra liknande tekniska produkter av den tekniska utvecklingen. Även andra uppgifter än upptagningar skyddas enligt 21 § datalagen (prop. 1985/86:65). I propositionen diskuteras i vilken utsträckning som s.k. wiretapping, dvs. att olovligen avlyssna den förbindelse som används för kommunikation och ta del av vad som förs över, är straffbart enligt någon existerande straffbestämmelse. Departementschefen säger bl.a. följande (s. 31).

I 4 kap. 8 § BrB kriminaliseras förfaranden som innebär att någon olovligen bereder sig tillgång till bl.a. telemeddelanden som är under befordran genom allmän befordringsanstalt. Med telemeddelande avses ett meddelande, vilket som helst, som befordras genom televerkets försorg, så även meddelanden som överförs mellan två ADB-anläggningar via televerkets linjer. Att olovligen avlyssna sådan information är således straffbart som brytande av telehemlighet. Annorlunda förhåller det sig med information som befordras via förbindelser som inte är kopplade till det allmänna telenätet. Meddelandet är då inte under befordran genom allmän befordringsanstalt på sätt som krävs för straffansvar enligt 4 kap. 8 § BrB. Om uppgifterna är fixerade på någon form av datamedium och överförs från centralenheten till en terminal, utgör de emellertid en s.k. upptagning för ADB. En sådan upptagning definieras i förarbetena till datalagen som "uppgift som är fixerad på någon form av datamedium och som antingen finns i eller kan matas in i en datamaskin och som inte är visuellt läsbar" (prop. 1973:33 s.75). Att olovligen bereda sig tillgång till sådan information, exempelvis genom avlyssning, är således straffbart som dataintrång enligt 21 § datalagen. Det är emellertid tveksamt om dataintrångsbestämmelsen är tillämplig när kommunikation sker via en privat förbindelse i motsatt riktning än den jag nyss angav, dvs. när informationen förs över från en terminal till datorn i vilken den bearbetas och lagras på ett datamedium. Förmögenhetsbrottsutredningen har visserligen tolkat begreppet upptagning för ADB så att det omfattar även en uppgift som skrivits in på en terminal och därefter sänds till en dator. Det kan emellertid diskuteras, om uppgifterna i det fallet kan sägas ha varit fixerade på ett datamedium. Rimligt är att i straffrättsligt hänseende likställa denna form av olovlig avlyssning av data med sådan annan olovlig befattning med upptagning för ADB som odiskutabelt täcks av dataintrångsbestämmelsen.

## 19.4 Förslag till reglering om tystnadsplikt i televerksamhet m.m.

Tystnadsplikt bör gälla i verksamhet som avser tillhandahållande av teletjänster eller teleföbindelser (televerksamhet). En bestämmelse härom bör tas in i telelagen.

Det bör vara möjligt för en myndighet att för delgivningsändamål få tillgång till en uppgift som angår enskilda teleabonnemang, t.ex. ett hemligt telefonnummer. Detsamma bör gälla i vissa fall om en uppgift angår misstanke om brott. För personuppgifter i övrigt hos den som driver televerksamhet tillämpas datalagen.

Tillämpningsområdet för BrB:s regel om brytande av telehemlighet bör utvidgas till att omfatta såväl allmänt som enskilt befordringsföretag. Detta leder till motsvarande utvidgning av skyddet för posthemligheten.

Radiolagens reglering av tystnadsplikten för den som har avlyssnat ett radiobefordrat telemmeddelande bör föras över till telelagen. Den nya bestämmelsen bör avse varje telemmeddelande oavsett förmedlingsform.

På sätt som redovisats i det föregående skyddas telemmeddelanden för närvarande på olika sätt och av olika bestämmelser. Det är dels de straffrättsliga reglerna, dels regler om sekretess och om tystnadsplikt med åtföljande straffbestämmelser. Skyddet beror på hur (tråd eller radio) ett telemmeddelande befordras och av vem.

Hos Televerket gäller sekretess enligt sekretesslagen för uppgift som angår ett särskilt telemmeddelande. Det torde gälla oavsett på vilket sätt telemmeddelandet förmedlas.

För telemmeddelanden som befordras över radio gäller tystnadsplikt enligt radiolagen. Bestämmelsen riktar sig mot var och en som har avlyssnat ett radiobefordrat telemmeddelande. Uppmärksammas bör skillnaden mellan radiolagens straffbestämmelse (22 §) och den bestämmelse i BrB (20 kap. 3 §) som föreskriver straff vid brott mot tystnadsplikt enligt sekretesslagen. Vid konkurrens reglerna emellan har radiolagen företräde.

BrB:s reglering om brytande av telehemlighet gäller endast meddelanden som befordras av Televerket. Klart är vidare att ett telemmeddelande som förmedlas via Televerkets nät utan att till någon del radioförmedlas är skyddat mot intrång enligt 4 kap. 8 § BrB. Då

bestämmelsen kom till förde dåvarande telestyrelsen fram önskemål om skydd även för det fall att teledeländet befordrades via radio. En ändring gjordes i den föreslagna paragrafen. Den innebar att ett där föreskrivet undantag för radiobefordrade meddelanden utgick. Men samtidigt uttalades att bestämmelsen inte kunde tillämpas på meddelanden förmedlade via radio, eftersom det inte är förbjudet att lyssna på radio. Ändringen får i stället anses ha gjorts av de skäl som återgetts ovan (avsnitt 19.3.3). Att avlyssna teledeländet - oavsett av vilket slag - som förmedlas via radio torde således inte vara straffbart enligt BrB eller annan författning.

Bestämmelsen i 21 § datalagen om dataintrång är subsidiär i förhållande till BrB:s regler. Om avlyssning sker när ett meddelande förmedlas genom Televerkets fysiska nät är 4 kap. 8 § BrB tillämplig. Skulle befordran fortsätta inom ett privat nät kan avlyssning falla under i första hand 4 kap. 9 a § BrB och i annat fall under 21 § datalagen. Sistnämnda bestämmelse i BrB avser endast tal (andra former av teledeländet skyddas alltså inte enligt bestämmelsen) medan 21 § datalagen avser upptagningar för ADB eller uppgifter som är under befordran via t.ex. elektroniskt hjälpmedel för att användas för ADB.

Tilläggas bör att innebörden av 21 § datalagen inte torde vara helt klar. Möjligtvis kan den anses omfatta sådant skydd som avses i 4 kap. 8 § BrB och då - förutom de teledeländet som befordras av Televerket - även teledeländet som befordras av privaträttsliga subjekt.

I den del av utredningsuppdraget som rör integritetsskyddet för teleanvändare har jag samrått med Datalagsutredningen (Ju 1989:02, dir. 1989:26) och Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04, dir. 1989:54). Vid dessa kontakter har jag erfarit att Datastraffrättsutredningen överväger att föreslå att 4 kap. 9 § och 9 a § BrB samt 21 § datalagen skall föras samman med 4 kap. 8 § BrB. Utredningen räknar med att presentera sitt förslag under hösten 1992.

Med de förhållanden som jag har att beakta i mitt utredningsuppdrag behöver en ändrad reglering om brytande av telehemlighet träda i kraft senast den 1 januari 1993. Datastraffrättsutredningens förslag kan därför inte avvaktas. Jag nöjer mig emellertid med att föreslå en begränsad ändring av 4 kap. 8 § BrB så att ordalydelsen stämmer med den situation som uppstår efter det att Televerket har blivit aktiebolag.

#### 19.4.1 Tystnadsplikt i verksamhet med att tillhandahålla teletjänster eller teleföbindelser

I dag gäller sekretess enligt sekretesslagen för uppgifter hos Televerket och andra myndigheter som handhar allmän samfärdsel. Såvitt avser uppgifter som angår ett särskilt telefonsamtal eller ett annat teledeländet pekade Televerket ut som det organ hos vilket sekretess gäller. Sekretessen i förhållande till myndigheter som har hand om allmän

samfärdsel omfattar även uppgifter om enskildas affärsangelägenheter och andra förbindelser med dessa myndigheter, exempelvis hemliga telefonnummer. Slutligen gäller sekretess för totalförsvarets sambandspersonal när de uppehåller sig i Televerkets anläggningar och utför kopplingar i nätet.

I televerksamhet som drivs av privaträttsliga subjekt finns det för närvarande i princip inte något skydd för den enskilde motsvarande det som gäller i Televerkets verksamhet. Enligt 11 § datalagen får dock en personuppgift som ingår i personregister inte lämnas ut, om det kan antas att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Vidare anges i 13 § samma lag att den registeransvarige eller annan som har tagit befattning med personuppgifter inte obehörigen får röja det som han därigenom fått veta om enskilds personliga förhållanden.

Det torde råda allmän enighet om att det finns ett från integritetssynpunkt högt skyddsvärde för innehållet i telemeddelanden. Detsamma torde gälla uppgifter om identiteten hos dem som har utväxlat ett telemeddelande. Även andra uppgifter om abonnenten kan anses skyddsvärda.

Den som driver televerksamhet och således tillhandahåller tele-tjänster eller teleförbindelser åt annan (jfr avsnitt 10.2) kommer regelmässigt att få ta del av sådana uppgifter som nämnts ovan. En bestämmelse om tystnadsplikt i enskild verksamhet för innehållet i telemeddelanden m.m. som svarar mot vad som i dag gäller för Televerket behövs därför. Tystnadsplikt bör gälla för den som i televerksamhet har tagit befattning med nämnda uppgifter, dvs. den som är eller har varit verksam i sådant sammanhang. Tystnadsplikten bör däremot inte gälla i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som annars är dess avsändare eller mottagare. Endast den som obehörigen för en uppgift vidare skall anses bryta mot tystnadsplikten. Om tystnadsplikten efterges av den enskilde eller om det av föreskrifter följer att uppgifter skall lämnas ut, skall en sådan gärning således inte anses brottslig. I annat fall gäller tystnadsplikten utan undantag.

En tystnadsplikt bör gälla även uppgifter om teleabonnemang. Den kommer att omfatta bl.a. ett telefonnummer avseende ett abonnemang som begärts hemligt. Likaså bör tystnadsplikten avse andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande än dess innehåll, t.ex. mellan vilka abonnemang som ett samtal har förmedlats. I dessa fall bör tystnadsplikten inte gälla i förhållande till den som enligt vad som har sagts ovan har haft del i utväxlingen av ett telemeddelande och inte heller gentemot innehavaren av ett abonnemang som använts för att förmedla meddelandet. Sägas bör här att regleringen inte innebär någon skyldighet för den som driver televerksamhet att lämna ut sådana uppgifter.



Eftersom den verksamhet som regleringen om tystnadsplikt är avsedd för drivs av privaträttsliga subjekt har jag - i förhållande till vad som gäller i det allmännas verksamhet - inte funnit skäl föreligga för en mera omfattande tystnadsplikt. De föreslagna bestämmelserna går redan längre än vad som gäller i enskild näringsverksamhet. Jag går ut från att de uppgifter som faller utanför regleringen, som exempelvis uppgifter om kundförhållanden i annat fall än som nyss nämnts, hos teleföretagen - såsom i näringslivet i allmänhet - kommer att behandlas på ett sätt som väl svarar mot det krav som i detta sammanhang kan ställas på integritetsskydd. Jag har i mina överväganden snarare varit inne på att begränsa regleringen av tystnadsplikten ytterligare i förhållande till sekretesslagens bestämmelser än vad som här föreslås. Jag har dock stannat för att tystnadsplikten i vart fall för närvarande kan avgränsas på angivet sätt. Ytterligare överväganden i den riktning som jag har pekat på kan lämpligen ske i samband med att de aktuella bestämmelserna i sekretesslagen ses över, något som jag anser att det finns ett behov av. - På sätt som redovisas i avsnitt 20.5.2 bör det dock finnas en ytterligare reglering av tystnadsplikten som tar sikte på uppgifter som avser tvångsmedelsanvändning i brottsutredande verksamhet.

Den väntade utvecklingen på telekommunikationsområdet med ökad konkurrens och således allt fler teleoperatörer motiverar enligt min mening en sammanhållen och tydlig författningsreglering. Detta kan bäst åstadkommas om det i en telelag, så långt möjligt uttömmande, anges vad som gäller för den som vill agera på marknaden. En bestämmelse om tystnadsplikt med ovan redovisat innehåll bör därför tas in i telelagen. I fråga om annan personuppgift i personregister hos den som driver televerksamhet kommer datalagen att gälla. En upplysning om det bör ges i telelagen.

I fråga om straff för brott mot tystnadsplikten kommer såsom i dag är fallet 20 kap. 3 § BrB att gälla. Påföljden för brottet är där bestämd till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av oaktsamhet döms till böter. Ringa fall av oaktsamhet föranleder inte ansvar.

I det allmännas verksamhet kommer sekretesslagen fortfarande att gälla. Skyddet för telemeddelanden enligt sekretesslagen bör - med vissa ändringar - stå kvar tills vidare hos myndigheter som bedriver televerksamhet. Ändringarna motiveras av att nya teleoperatörer har etablerat och kommer att etablera sig på den svenska telemarknaden och av att Televerket efter en bolagisering inte längre kommer att omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Ett ytterligare motiv är att sekretessen för uppgifter som kommer totalförsvarets personal till del inte - som i dag - bör omfatta endast telemeddelanden som förmedlas i Televerkets nät utan telemeddelanden i varje telenät.

*Särskilt om utlämnande av uppgifter om teleabonnemang m.m.*

Utgångspunkten i fråga om personuppgifter, t.ex. uppgifter om telefonnummer, är att dessa är sekretessbelagda. I normalfallet har emellertid den som ingår ett avtal om teleabonnemang intresse av att namn, adress och abonnentnummer publiceras i en telekatalog eller på något annat sätt. I en del fall vill däremot abonnenten själv bestämma över till vem som numret skall lämnas ut. Som nämnts ovan är det i dag så att det i Televerkets abonnemangsvillkor anges att nämnda uppgifter om abonnenten publiceras i en telekatalog. För att inte få sitt telefonnummer publicerat skall, enligt villkoren, abonnenten begära detta särskilt. Det kan därför med hänsyn till abonnemangsvillkorens utformning i och för sig diskuteras om det skydd som i dag gäller ett hemligt telefonnummer har sin grund i lag eller i avtal. Oavsett hur det förhåller sig härmed utgår jag från att teleoperatörer för att kunna publicera telekataloger, på samma sätt som när det i dag gäller Televerket, avtalsvägen genom medgivande från abonnenter kommer att göra det behörigt att publicera telefonnummer m.m. Abonnenten kommer alltså att i avtal befria operatören från tystnadsplikten. Om så inte sker blir uppgifter om abonnemanget hemliga, vilket betyder bl.a. att abonnenten har ett s.k. hemligt telefonnummer.

Enligt 14 kap. 2 § sekretesslagen får uppgifter om teleabonnemang trots sekretessen lämnas ut om en myndighet behöver uppgiften för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428) och den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl. Med det sistnämnda avses mycket brådskande situationer (prop. 1990/91:11 s. 40 f). Denna ordning har sin grund i den stora betydelsen av en effektiv delgivningsverksamhet och i att det anses föreligga ett befogat behov för myndigheterna av att för delgivningsändamål ha tillgång till hemliga telefonnummer i så stor utsträckning som möjligt (prop. 1990/91:11 s. 35 ff; jfr prop. 1984/85:109 s. 48 ff).

På en marknad där televerksamhet drivs av privaträttsliga subjekt kommer det med nuvarande lagstiftning att saknas möjligheter att för delgivningsändamål få ut uppgifter om hemliga teleabonnemang. Av de skäl som fördes fram då den nuvarande regleringen kom till anser jag att det finns ett berättigat samhällligt intresse av att behålla den möjligheten. För det ändamålet bör i telelagen tas in en bestämmelse med innebörd att uppgifter om teleabonnemang på begäran av myndighet skall lämnas ut till myndigheten efter framställning av denna. Uppgiften skall behövas för delgivning i ett särskilt fall. Dessutom skall myndigheten kunna anta att den sökte håller sig undan eller att det annars föreligger synnerliga skäl.

Detta innebär att den hos vilken en uppgift begärs inte skall pröva de skäl som en myndighet åberopar till stöd för ett utlämnande. Denne vet ju för övrigt i allmänhet inte vad det betyder för abonnenten om

uppgiften lämnas ut, vilket gäller även då ett abonnemang uttryckligt begärts hemligt. Att undersöka om det finns lagstöd för en begäran är i stället en prövning som det bör komma an på den myndighet som behöver uppgiften att göra under sitt myndighetsansvar. Sedan en myndighet begärt att få ut en uppgift om ett teleabbonemang föreligger det således en skyldighet att lämna ut uppgiften. Det har i olika sammanhang betonats att det är viktigt att beslut om att begära uppgifter fattas på en tillräckligt hög nivå inom myndigheter och att den myndighet som får tillgång till exempelvis ett hemligt telefonnummer hanterar uppgiften på ett sådant sätt att skyddet för uppgiften består (se bl.a. prop. 1990/91:11 s. 41).

Även om ett abonnemang inte begärts hemligt kommer alltså vid tillämpning av den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt huvudregeln att vara att den som driver televerksamhet inte skall lämna ut t.ex. ett abonnentnummer. Det gäller oavsett om detta har publicerats eller inte. Därför bör det göras klart att skyldigheten att lämna ut uppgifter om abonnemang, såsom telefonnummer, gäller oavsett om abonnenten särskilt begärt att hans telefonnummer skall hållas hemligt eller inte.

Det kan finnas ett berättigat samhälleligt intresse av att få tillgång till uppgifter om teleabbonemang i allmänhet även för annat ändamål än delgivning. Så får i enlighet med nuvarande reglering i sekretesslagen anses vara fallet i brottsutredande verksamhet - *vid brottsmisstanke*. En motsvarande bestämmelse bör tas in i telelagen. Om en uppgift angår misstanke om brott bör därför uppgiften lämnas till den myndighet som skall ingripa mot brottet, om myndigheten begär uppgiften i ett särskilt fall där brottet kan leda till annan påföljd än böter. Även i detta fall kommer det an på den myndighet som behöver och begär uppgiften att pröva om förutsättningar föreligger för utlämnande.

Av 14 kap. 2 § sekretesslagen följer i dag en möjlighet för myndighet att få tillgång till uppgifter som angår ett särskilt teledelande. Härmed torde avses innehållet i ett teledelande och t.ex. när eller mellan vilka abonnemang som ett teledelande har utväxlats. Med undantag för innehållet i teledelanden (jfr ovan) bör det enligt min mening finnas i princip samma möjlighet att få tillgång till uppgifter när televerksamhet drivs av privaträttsliga subjekt. Uppgifterna skall i enlighet med vad som nyss nämnts behövas i ett fall där brottsmisstanke föreligger. Med hänsyn till uppgifternas art skall det för brottet inte vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Sedan den myndighet som behöver uppgiften kommit fram till att nämnda förutsättningar är uppfyllda och begärt uppgiften, skall den lämnas ut.

Den ordning för utlämnande av uppgifter som föreslagits ovan innebär ett avsteg från vad som gäller i allmän verksamhet enligt sekretesslagen. Praktiska skäl talar dock för att ett sådant förfarande

tillämpas. Härigenom undviks bl.a. att myndighetsutövande uppgifter läggs på enskilda rättssubjekt.

Även i ett annat hänseende leder den ovan redovisade ordningen till en skillnad beträffande utlämnande av uppgifter i allmän resp. enskild televerksamhet. Någon prövning av utlämnande enligt generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen kommer inte att ske i televerksamhet som drivs av privaträttsliga subjekt. Eftersom i stort sett all televerksamhet kommer att drivas i sådan regi, kommer dock denna skillnad i praktiken att sakna betydelse. Enligt min mening bör en prövning såsom enligt generalklausulen ersättas med föreskrifter i telelagen om utlämnande i särskilda fall. Härigenom åstadkoms enhetlighet och enkelhet i förfarandet. De sålunda föreslagna föreskrifterna anser jag vara tillräckliga.

Jag utgår från att den ordning som beskrivits ovan kommer att fungera på det sätt som avsetts, dvs. att de som driver televerksamhet kommer att följa en myndighets begäran om att i det enskilda fallet få tillgång till ett telefonnummer eller annan uppgift som skall lämnas ut. Regleringen bör dock likväl kompletteras med en straffbestämmelse för den som åsidosätter en myndighets begäran. Om missförhållanden i berört hänseende kommer till teledirektoratets kännedom, t.ex. vid återkommande svårigheter för myndigheter att hos någon få del av telefonnummer i delgivningsverksamheten, bör myndigheten kunna vidta åtgärder för att få rättelse till stånd (se avsnitt 13.2.3).

I fråga om andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande än uppgifter om innehållet, vill jag lägga till följande. Uppgifter om när, mellan vilka abonnemang eller under hur lång tid som ett telemeddelande har utväxlats finns i allmänhet tillgängliga hos teleoperatörer. De behövs i verksamheten hos dessa bl.a. för kontroll vid klagomål beträffande teleräkningar. Enligt vad jag har inhämtat är det inte ovanligt att sådana uppgifter begärs i samband med brottsutredning. Det handlar här om uppgifter som redan finns i telesystemet, alltså inte om framtida uppgifter såsom är fallet vid hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § RB. Det finns här anledning att fästa uppmärksamheten på att likartade uppgifter som i båda fallen är skyddsvärda från integritetssynpunkt kan samlas in och lämnas ut enligt RB efter beslut av domstol, men också kan bli tillgängliga vid en tillämpning av sekretesslagen.

Som redan påpekats finns dock här en skillnad eftersom hemlig teleövervakning ger möjlighet att planerat ta in särskilda uppgifter, medan sekretesslagen förutsätter att de finns tillgängliga när de begärs. Ytterligare en skillnad är att det enligt sekretesslagen ställs väsentligt högre krav än i RB avseende brottspåföljd för att få ut begärda uppgifter.

I mitt förslag till telelag ingår, som nämnts ovan, en bestämmelse motsvarande den i sekretesslagen. Jag vill dock här peka på att det med utgångspunkt i integritetsskyddet för teleanvändare kan övervägas

att i RB uttömmande reglera möjligheterna att få ut sådana uppgifter som avses här. Den frågan bör övervägas i ett annat sammanhang.

#### 19.4.2 Brytande av telehemlighet m.m.

Jag har inledningsvis nämnt att bestämmelserna i 4 kap. 8 § BrB om brytande av telehemlighet och i 21 § datalagen om dataintrång för närvarande ses över av Datastraffrättsutredningen. Mot den bakgrunden nöjer jag mig med att föreslå en utvidgning av tillämpningsområdet i fråga om brottet brytande av telehemlighet.

I dag skyddar BrB telemeddelanden som är under befordran genom allmän befodringsanstalt, dvs. hos Televerket. Med hänsyn till att andra än Televerket kommer att driva motsvarande verksamhet och till den förutskickade bolagiseringen av Televerket bör uttrycket "allmän" utgå ur bestämmelsen. Telemeddelanden ges härigenom samma skydd oavsett vilket befodringsföretag som förmedlar dem.

Den ändring som föreslås utvidgar tillämpningsområdet även i fråga om brytande av posthemligheten. Skyddet för posthemligheten kommer således att gälla inte bara i Postens förmedling av postförsändelser. Med hänsyn till den förväntade och redan påbörjade utvecklingen mot en ökad konkurrens på postområdet är denna ändring naturlig. Jag har i denna del haft kontakter med Postlagsutredningen (K 1992:04) som enligt vad jag har erfarit kommer att överväga frågan vidare.

#### 19.4.3 Tystnadsplikten för den som har avlyssnat ett telemeddelande

Såsom redovisats ovan finns det i 3 a § radiolagen en bestämmelse om tystnadsplikt för den som i en radiomottagare har avlyssnat ett telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande. Den som har avlyssnat meddelandet får inte obehörigen föra det vidare. Bestämmelsen omfattar endast sådana meddelanden som inte är avsedda för allmänheten.

Regleringen skall ses mot bakgrund av den generella rätt som gäller för var och en att inneha och använda radiomottagare (3 § radiolagen). Den rätten innebär att det är tillåtet att inneha och använda mottagare även på frekvensområden som inte används för sändningar till allmänheten. Av bestämmelsernas förarbeten synes framgå att rättigheten har sin grund i att det skall vara möjligt för envar att ta emot rundradiosändningar. I det sammanhanget framhölls 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 rundradiosändning som han kan ta emot i sin mottagare. Däremot ansågs det ofrånkomligt att begränsa rättig-

heten i den omfattning som är nödvändig för att hindra spridning av meddelanden som inte är avsedda för allmänheten (prop. 1964:149 s. 28 f). Detta kommer i dag till uttryck i 3 a § radiolagen. Tilläggas kan här att det i specialmotiveringen till 3 § radiolagen sägs att myndigheter eller annat allmänt organ inte får hindra framställning eller försäljning av mottagare, om syftet är att försvåra eller göra det omöjligt att ta emot viss sändning eller sändning av visst slag (prop. 1966:149 s. 39).

Bestämmelsen om tystnadsplikt gäller således telemeddelanden som radiobefordras. Detta är något som i dag sker i allt större utsträckning genom bl.a. mobil telefoni och andra mobila teletjänster, men också med användning av fasta radiolänkar etc. I regel kan man utgå från att telemeddelanden förmedlas till viss del genom tråd och till viss del via radio. Eftersom innehållet i radiobefordrade telemeddelanden inte torde skilja sig från innehållet i meddelanden som förmedlas på annat sätt, får samma skyddsvärde anses föreligga oavsett förmedlingsform.

Med hänsyn till den ovan redovisade grundläggande principen om den rätt som finns för var och en att inneha och använda radiomottagare anser jag det inte framkomligt att sanktionera själva avlyssningen i mottagare av radiomeddelanden. Härvid beaktar jag även de svårigheter i fråga om avgränsningar, praktisk tillämpning och tillsyn som skulle uppkomma med en sådan ordning.

En bestämmelse om tystnadsplikt bör därför behållas. Med hänsyn till inriktningen av radiolagens övriga reglering och det förslag som lagts fram om en lag om radiokommunikation m.m. (SOU 1991:107, s. 239 f) bör bestämmelsen föras över till telelagen. I enlighet med det ovan sagda och av praktiska skäl bör regleringen avse varje förmedlingsform.

I nuvarande lydelse gäller 3 a § radiolagen även användning tillsammans med mottagare av anordning som automatiskt registrerar innehållet i radio- eller trådsändning som inte uppenbarligen är avsedd för allmänheten. För sådan användning krävs tillstånd i särskilt fall av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Med anordning torde avses exempelvis en bandspelare. Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och det allmänt förekommande innehavet av bandspelare torde det enligt min mening vara orimligt att utöva kontroll av innehav eller användning av registreringsanordningar. På grund härav och eftersom även behovet av regleringen kan ifrågasättas, bör den kunna utgå. Förbudet mot att föra vidare ett meddelande som avlyssnats gäller självfallet oberoende av på vilket sätt det som avlyssnats förs vidare. Att spela in ett meddelande och därefter låta någon annan ta del av det är således straffbart. Detsamma gäller om en återgivningsanordning, t.ex. en högtalare, som är ansluten till en mottagare används på sätt som innebär att ett meddelande förs vidare. Sägas här bör att skyddet för meddelanden som har avlyssnats i en

radiomottagare i grunden bör gälla meddelanden som avlyssnats genom varje utrustning.

I den bestämmelse som tas in i telelagen bör vidare uttryckligt anges att den inte gäller för ett meddelande som är avsett för mottagaren eller för allmänheten. I fråga om navigeringsmottagare (se 3 a § tredje stycket radiolagen) som används enligt sitt syfte torde detta i stort sett undantagslöst vara fallet. Mot bakgrund härav och med beaktande av att s.k. navigeringsmottagare torde kunna användas för att avlyssna i stort sett vilket teledelning som helst bör undantaget för sådana mottagare inte kvarstå.

Någon annan ändring av den nuvarande bestämmelsens tillämpningsområde är inte avsedd. Tilläggas bör att bestämmelsen alltså gäller i andra fall än de som angetts ovan beträffande tystnadsplikt för den som driver televerksamhet eller till följd av anställning eller motsvarande anknytning till sådan verksamhet får del av innehållet i teledelning. Den gäller också oberoende av hur meddelandena har befordrats.

Av det nu sagda följer också att den här aktuella bestämmelsen har en annan karaktär än tystnadspliktsbestämmelsen för personal m.fl. i televerksamhet. Brott mot den bör därför inte bestraffas enligt 20 kap. 3 § BrB utan det bör finnas en särskild straffbestämmelse i telelagen. För att det skall vara straffbart skall den som för vidare ett meddelande göra detta obehörigen. Från det straffbara området undantas således dels fall då någon som har tagit del i utväxlingen av ett meddelande själv för det vidare eller medger att annan gör det, dels fall då det finns föreskrifter som utgör undantag från bestämmelsen. Det bör således anses behörigt att personal vid Telestyrelsen utför avlyssning av frekvenser i syfte att kontrollera användning och innehav gentemot villkor i givna tillstånd, liksom att uppgifter som avlyssnas förs vidare i den utsträckning som det behövs i kontrollverksamheten. På samma sätt bör betraktas myndighetsåtgärder i brottsutredande verksamhet.

Enligt 22 § radiolagen döms den som bryter mot bl.a. tystnadsplikten i 3 a § samma lag till böter, högst 500 kr. Straffbestämmelsen bör föras över till telelagen och omfatta såväl uppsåtliga fall som oaktsamhetsfall. Vid en jämförelse med det straff som döms ut enligt andra bestämmelser om tystnadsplikt framstår straffsatsen som låg. Det förklaras till viss del av att någon saklig översyn av bestämmelsen inte har gjorts sedan den fördes in i lagen. Numera har regleringen genom den ökade betydelsen av radiokommunikation i olika former fått ett väsentligt vidgat tillämpningsområde. En sanktion som den nuvarande får enligt min bedömning anses verkningslös. Med hänsyn till skyddsvärdet för innehållet i teledelning och till den reglering i övrigt som skyddar meddelandena anser jag att dagsböter i detta fall bör förekomma i stället för penningböter. Jag har här även beaktat att tystnadsplikten riktar sig mot allmänheten, som har en i lag föreskriven rätt att inneha och använda sådana mottagare som kan ta upp de

skyddade uppgifterna. Av främst sistnämnda skäl bör strängare straff än dagsböter inte komma i fråga.

De som utväxlar teledelanden via radio gör detta på högst olika sätt. Det kan ske antingen genom att ett meddelande krypteras eller i former som innebär att andra än de kommunicerande inte kan undgå att få del av meddelandet. Vid straffmätningen bör därför vägas in hur de uppgifter som förts vidare har åtkommit. I de fall då någon ofrivilligt har tagit del av ett teledelande eller om de kommunicerande utväxlar meddelanden i frekvensband, t.ex. privatradio, som är öppna för i stort sett envar och där det finns skäl att utgå från att andra lyssnar, bör gärningen att föra innehållet vidare i regel inte anses vara straffvärd. I dessa och jämförbara ringa fall bör det därför inte dömas till ansvar. Däremot kan bedömningen bli en annan om meddelanden utväxlas i sådan verksamhet och form att den enskilde har anledning att räkna med att meddelandet inte avlyssnas. Vidare kan nämnas de fall då gärningsmannen har vidtagit särskilda åtgärder för att komma åt teledelanden eller systematiskt ägnar sig åt att avlyssna meddelanden. Vid prövningen av straffvärdet bör det vara naturligt att beakta även innehållet i de uppgifter som förts vidare i förhållande till skyddsobjektet. Om exempelvis en myndighet som har till uppgift att bedriva kontroll av radiotrafik får kännedom om att brottslig verksamhet pågår eller planeras och anmäler detta till polis- eller åklagarmyndighet utan att ha stöd härför i särskilda föreskrifter, bör inte heller ett sådant agerande i ett särskilt fall anses straffvärt.





## 20 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m.

Enligt Telelagsutredningens direktiv bör när det gäller frågorna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning särskilt beaktas de brottsutredande organens behov av att kunna använda dessa tvångsmedel i sin verksamhet. Jag har i den här delen av mitt uppdrag att lämna förslag till behövliga lagändringar eller andra åtgärder.

Frågan om nämnda straffprocessuella tvångsmedel behandlas även av Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04). I direktiven för den utredningen sägs bl.a. följande (dir. 1989:54).

Enligt gällande ordning har staten genom televerket ett övergripande ansvar för ett sammanhållet telenät. Flera steg har dock tagits mot en avveckling av televerkets rätt att ensam äga och kontrollera anläggningar eller enheter i telesystemet (jfr prop. 1987/88:118 om inriktningen av telepolitiken). Ett område som i detta sammanhang är förtjänt av en närmare analys är vad den förändrade konkurrens-situationen på telekommunikationsområdet kan ha för återverkningar på möjligheterna att utnyttja hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som straffprocessuella tvångsmedel.

Även utvecklingen på teleteknikens område torde gå i en riktning som minskar de faktiska möjligheterna till hemlig teleavlyssning i brottsutredande syfte. Exempelvis ger moderna elektroniska telefonstationer (AXE-systemet) allt fler telefonabonnenter tillgång till tilläggstjänster av olika slag. Medflyttning och vidarekoppling av samtal är exempel på sådana tilläggstjänster. Utnyttjar abonnenterna sådana tjänster, kan det bli svårare för de brottsutredande organen att få information via hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Även utvecklingen i fråga om telefaxtekniken och mobiltelefoni aktualiserar liknande problem.

Mot denna bakgrund behövs en närmare analys av vilka följder den tekniska utvecklingen kan få för möjligheterna att i brottsutredningar använda hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Utredaren bör självfallet ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om det är möjligt att inom ramen för en modern teleteknik tillgodose behovet av att kunna använda sådana tvångsmedel.

Datastraffrättsutredningen har alltså att särskilt beakta dels den förändrade konkurrenssituationen, dels den tekniska utvecklingen på telekommunikationsområdet. Datastraffrättsutredningen kommer att lägga fram sina förslag under hösten 1992.

Efter samråd med Datastraffrättsutredningen lägger jag här fram förslag avseende i första hand hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Jag har i mina förslag tagit fasta på de överväganden i dessa frågor som Datastraffrättsutredningen gjort.

## 20.1 Centrala bestämmelser om hemlig teleavlyssning m.m.

### 20.1.1 Regeringsformen

I 2 kap. RF finns regler som skyddar medborgarna mot tvångsmedel från det allmänna. Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. De grundläggande fri- och rättigheterna får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får ske endast genom lag (2 kap. 12 § RF, jfr dock 8 kap. 10 §).

### 20.1.2 Rättegångsbalken

Sedan lång tid har det i Sverige funnits en utförlig lagreglering i fråga om de tvångsmedel som står till myndigheternas förfogande vid förundersökning. I 27 kap. RB finns bestämmelser om beslag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Den nu gällande regleringen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning trädde i kraft den 1 september 1989 (se SFS 1989:650).

I 27 kap. 1 § RB sägs att tvångsmedel enligt detta kapitel får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (proportionalitetsprincipen).

Den närmare regleringen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i 18 - 24 §§ som har följande lydelse.

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

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller

2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

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

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.

2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller

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

**20 §** Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

**21 §** Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och anläggning. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

**22 §** Hemlig teleavlyssning får ej ske av telefonsamtal eller andra teledelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

**23 §** Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

**24 §** En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

RB:s regler om beslag i brottsutredande verksamhet finns i 27 kap. 1-17 §§. Jag återkommer till dessa längre fram.

## 20.2 Allmänt om motiven m.m. till RB:s regler

Frågan om i vilken omfattning hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning av telekommunikationer bör godtas har alltså relativt nyligen behandlats av riksdagen (prop. 1988/89:124, JuU25, rskr. 313), varvid den tidigare gällande bestämmelsen om hemlig telefonavlyssning i 27 kap. 16 § RB ersatts av de nya bestämmelser i 18 - 24 §§ samma kapitel som redovisats ovan. I det sammanhanget har vissa sakliga och terminologiska anpassningar gjorts till den nya tekniken på

teleområdet. Samtidigt har en lagreglering skett av den s.k. *proportionalitetsprincipen*, dvs. principen att tvång får användas bara om de skäl som talar för att åtgärden vidtas uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Termen hemlig teleavlyssning har införts för de fall, där samtal eller andra teledokument som befordras till eller från en viss telefonapparat eller annan teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller upptas genom ett tekniskt hjälpmedel (18 §). Beteckningen hemlig teleövervakning avser ett för RB nytt tvångsmedel (19 §). Det innebär att Televerket lämnar uppgifter om samtal eller andra teledokument, som har expedierats eller beställts till eller från en viss telefonapparat eller annan teleanläggning eller att en sådan anläggning avstångs för samtal eller teledokument. Sådana uppgifter kan alltså inte avse själva innehållet i ett samtal eller ett annat teledokument. För hemlig teleavlyssning gäller, med några smärre justeringar, samma regler som tidigare gällde enligt 16 § för telefonavlyssning.

Beträffande förutsättningarna för att ett tvångsmedel skall få användas har bestämmelsen om teleövervakning getts ett något vidare tillämpningsområde än teleavlyssning, eftersom den ansetts mindre ingripande för den enskildes integritet. När samtal eller teledokument vid teleavlyssning skall bevaras, har denna lagring i 24 § betecknats som upptagning eller uppteckning. Enligt motiven motsvarar dessa begrepp vad som i äldre rätt (16 § tredje stycket) endast betecknades uppteckning.

I propositionen 1988/89:124 om vissa tvångsmedel uttalade departementschefen bl.a. att dåvarande ordning i de flesta hänseenden var väl avvägd, att någon genomgripande nyordning inte var nödvändig och att man - när det gällde den lagtekniska lösningen - borde knyta an till RB:s dåvarande regler och bygga ut dem i den mån det behövdes. Hon betonade vidare att omsorgen om bl.a. den personliga integriteten medför att telefonavlyssning måste begränsas till att vara ett hjälpmedel för att klara upp vissa, i regel mycket grova brott, men att sådan avlyssning inte heller i de fallen skulle få användas när avlyssningen är av ringa värde från utredningssynpunkt. Hon pekade därvid på den risk som finns för misstro och ryktesspridning bland medborgarna, om tilliten till att telefonhemligheten respekteras skulle rubbas; den sekretess som är nödvändig för att tvångsmedlet skall fungera gör det särskilt angeläget att reglerna inte är tånjbara och att beslutsförfarandet såvitt möjligt garanterar en korrekt tillståndsgivning (prop s. 37).

### 20.3 Proportionalitetsprincipen m.m.

För all användning av tvångsmedel anses gälla tre allmänna principer som utbildats i praxis. De tre principerna, som anknyter till innehållet

i 2 kap. 12 § RF, är ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

*Ändamålsprincipen* innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.

*Behovsprincipen* innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det föreligger ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig.

*Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

I motiven till gällande tvångsmedelslagstiftning anförde föredragande departementschefen bl.a. följande (prop. 1988/89:124 s. 27 f; jfr 27 kap. 1 § RB som återgetts ovan).

Enligt min mening är det en fördel om principerna för tvångsmedelsanvändningen såvitt möjligt kommer till klart uttryck i lagstiftningen. Härigenom får de som skall tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna sin uppmärksamhet riktad på dessa frågor på ett annat sätt än genom hänvisning till mer eller mindre underförstådda rättsgrundsatser. Jag förordar mot denna bakgrund att behovs- och proportionalitetsprinciperna nu lagfästs när det gäller tvångsmedelsanvändningen i straffprocessen enligt RB.

Regler av det här slaget måste få en förhållandevis allmän utformning för att ge utrymme för en lämplighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. De bör erinra om att det i varje enskilt fall måste ske en prövning av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Den prövningen kan leda till att man väljer ett annat, lindrigare tvångsmedel än det man först hade tänkt sig. Den kan också leda till att man avstår från att utnyttja tvångsmedel, om åtgärden skulle få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som skulle stå att vinna.

Mot denna bakgrund föreslår jag nu att i 24 - 28 kap. RB införs bestämmelser av innehåll att ett tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för att åtgärden vidtas uppväger det intrång eller annat men i övrigt som åtgärden innebär för något motstående intresse.

Av lagtexten bör alltså framgå att man vid bedömningen av om ett tvångsmedel skall användas skall beakta det intrång eller annat men som tvångsmedlet innebär för den misstänkte eller för något annat *motstående intresse*. Härmed inbegrips, förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet, även *indirekta verkningar* av tvångsmedelsanvändningen. Det kan t.ex. röra sig om intrång i tredje mans rättsligt skyddade intressen. Som exempel på situationer där sådana indirekta effekter kan uppstå kan nämnas husrannsakan på en tidningsredaktion eller avlyssning av telefoner på en sådan redaktion. Givetvis skall också andra intrång i den personliga integriteten som olika tvångsmedel kan medföra vägas in, också sådana som inte riktar sig mot sådana särskilt skyddade områden som nämnts nu. Men hemlig teavlyssning ter sig särskilt allvarlig, om tvångsmedlet används på anknytningar till tidningsföretag eller andra massmedieföretag. Följderna för flödet av meddelanden till de nyhetsförmedlande

organen skulle i sådana fall kunna bli mycket allvarliga. Utrymmet för t.ex. hemlig teleavlyssning av ett massmedieföretag torde därför bli mycket begränsat, men det torde ändå inte kunna uteslutas att tvångsmedel undantagsvis måste tillgripas också där. Andra exempel där hänsynen till tredje mans intressen bör ha stor betydelse är husrannsakan på advokatkontor och andra platser som har anknytning till sådana yrkesgrupper som avses i 36 kap. 5 § RB. I sistnämnda hänseende bör bl.a. uppmärksammas frågan om polisingripanden i kyrkolokaler; - - -.

## 20.4 Utformningen av regeln om hemlig teleavlyssning i 27 kap. 18 § RB

I den allmänna motiveringen i lagrådsremissen angavs att all kommunikation som befordras via det allmänna telenätet skall omfattas av den föreslagna bestämmelsen om teleavlyssning (prop. 1988/89:124 s. 39).

Det till lagrådet remitterade lagförslaget innehöll emellertid inte någon avgränsning av tillämpningsområdet till exempelvis Televerket eller det allmänna telenätet (prop. s. 128). Lagrådet föreslog ett förtydligande av lagtexten i detta hänseende och anförde (prop. s. 72):

I motiven ges begreppet hemlig teleavlyssning en något mer begränsad innebörd än i lagtexten. Det framgår sålunda av motiven att begreppet bara avses innefatta sådana teledeländan som befordras via det allmänna telenätet. Enligt lagrådets mening bör detta komma till uttryck i lagtexten. Görs ett tillägg som innebär att begreppet hemlig teleavlyssning bara omfattar teledeländan som befordras av televerket, får man också en anpassning till straffbestämmelsen om brytande av telehemlighet i 4 kap. 8 § brottsbalken (jfr vidare den föreslagna definitionen av hemlig teleövervakning i 27 kap. 19 § rättegångsbalken).

Departementschefen godtog lagrådets förslag (prop. s. 74) och 27 kap. 18 § RB fick vid riksdagsbehandlingen sin nuvarande lydelse (JuU 1988/89:25, rskr. 313).

## 20.5 Förslag till utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m.

Rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning bör kunna tillämpas i varje sammanhang där telemeddelanden befordras.

En uttrycklig befogenhet bör gälla för polisen att få tillgång till teleanläggningar i samband med hemlig teleavlyssning eller teleövervakning. Mot den befogenheten skall svara en skyldighet att lämna tillträde till teleanläggning.

I telelagen bör tas in en bestämmelse om tystnadsplikt i televerksamhet för den som får del av uppgift om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning.

Dessutom föreslås ändringar i rättegångsbalkens regler om beslag. Dessa berör även postområdet.

Följdändringar behövs i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, vilka berör postområdet, och i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmcentraler.

### 20.5.1 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Genom moderniseringen och den gradvisa privatiseringen av telenätet med anknytande utrustning har förutsättningarna för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ändrats. Om Televerket skall driva sin verksamhet i aktiebolagsform förändras förutsättningarna ytterligare. Detta hänger samman med att avlyssningsutrustning enligt gällande rätt får kopplas endast till det allmänna telenätet. Om telenätet tas över av ett privaträttsligt subjekt och privata abonnentväxlar sprids kan följden bli svårbemästrade sovringsproblem och stora mängder överskottsinformation, om avlyssningsutrustningen inte kan kopplas direkt till aktuell linje på en växel. Det bör beaktas att bl.a. större företag väntas bygga upp egna nät - något som redan är på gång.

Genom en bolagisering av Televerket uppkommer även andra komplikationer när det gäller användningen av tvångsmedel på teleområdet. Verkställigheten av ett beslut om avlyssning rör bl.a. frågor om sekretess. I det skede av ett brottsärende som är aktuellt här måste åtgärder vidtas utan att röjas och sekretessbelagda uppgifter



handhas. Sekretesslagen gäller emellertid endast i det allmännas verksamhet. Det är självfallet betydelsefullt att de känsliga utredningar som det här är fråga om inte avslöjas genom att en alltför vid krets, på grund av sina arbetsuppgifter, kan få veta vilka som är avlyssnade eller vad avlyssnade meddelanden innehåller. Det är därför av avgörande betydelse för polisen att upplysningar som måste lämnas för att de tekniska åtgärderna skall kunna vidtas endast kommer till betrodda personers kännedom och hanteras varsamt.

Även den tekniska utvecklingen för med sig svårigheter av olika slag som bör beaktas i detta sammanhang. Nämnas kan utvecklingen av nya teletjänster såsom medflyttning. Om en vidarekoppling görs till en annan teleanläggning än den anläggning som ett beslut om teleavlyssning avser får med gällande ordning de samtal, som tas emot i den andra anläggningen men är avsedda för den första anläggningen, avlyssnas endast efter ett nytt beslut av rätten. Vidare pekar utvecklingen mot att sambandet mellan abonnentnummer och abonnentledning delvis försvinner. Den nya tekniken gör system möjliga där abonnenten kan ta med sin "identitet" (med hjälp av en teknisk identifieringsmetod) till den telefonapparat där han för tillfället befinner sig. Med tiden torde det inte vara funktionellt att i ett beslut om avlyssning peka ut en viss telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Enligt vad jag har erfarit övervägs denna fråga av Datastraffrättsutredningen i syfte att ge bestämmelsen en mer generell utformning.

Nämnas här kan vidare skyddet för telehemlighet enligt 4 kap. 8 § BrB. Detta skydd gäller inte vid trådlös överföring, t.ex. mobiltelefoni. Det finns också vissa digitala s.k. riktade länkar för reguljär teletrafik, mellan vilka trafiken överförs trådlöst. Skyddsvärd kommunikation kan i allt större utsträckning sägas överföras trådlöst, men abonnenten känner i regel inte till om hans samtal till någon del förmedlas utan nämnda skydd. Dessutom förekommer det teleöverföring via satellit. I den mån de tekniska och praktiska problemen med överskottsinformation går att lösa, kan alltså den som har behövlig utrustning avlyssna telemeddelanden utan att det är straffbart. En annan sak är att den som har avlyssnat ett telemeddelande inte får föra detta vidare - se avsnitten 19.3.4 och 19.4.3.

Som angetts ovan gäller bestämmelserna om teleavlyssning och teleövervakning i RB endast telemeddelanden som befordras via det allmänna telenätet, dvs. det telenät och de övriga teleanläggningar som Televerket sköter för statens räkning och som allmänt upplåts för telemeddelanden. Med nya subjekt som ägare till telenät och enheter i telesystemet förändras möjligheterna att använda dessa tvångsmedel. Efter en bolagisering av Televerket kommer det i dag allmänna telenätet att innehas av ett privaträttsligt subjekt. En sådan förändring utesluter tillämpning av RB:s bestämmelser om teleavlyssning och

teleövervakning på Televerkets nuvarande anläggningar. Nämnda ändringar av förhållandena på teleområdet gör att tillämpningsområdet för tvångsmedlen inte kan begränsas till allmänna anläggningar, om det skall gå att tillgodose behovet av att kunna använda hemlig teleavlyssning och teleövervakning av telekommunikationer.

Lagtekniskt kan en utvidgning av tillämpningsområdet för teleavlyssning åstadkommas genom att bestämmelsen i 27 kap. 18 § RB ges det innehåll som föreslogs i lagrådsremissen till de ändringar som gjordes år 1989. Den i remissen föreslagna lagtexten tog inte upp uttrycket "som befordras av Televerket". Detta togs emellertid in efter påpekande från lagrådet att begreppet hemlig teleavlyssning gavs en något mer begränsad innebörd i motiven än i lagtexten. Tilläggas kan att det i den upphävda bestämmelsen om telefonavlyssning, 16 §, inte heller uttryckligen angavs att avlyssnade meddelanden skulle vara befordrade av Televerket. I den bestämmelsens andra stycke - som handlade om tillstånds giltighetstid - användes uttrycket telefonanstalt.

En annan möjlighet är att ersätta "Televerket" med uttrycket "ett förmedlingsföretag", "en nätoperatör", "en teleoperatör" e.d. Detta kan dock föra med sig andra svårigheter. Teleanläggningar på t.ex. företag kan användas inte bara för extern kommunikation utan även för interna samtal. När företaget äger utrustningen, kan ett internt samtal inte sägas vara befordrat av något förmedlingsföretag. Om avlyssningen tekniskt går till så att avlyssningsutrustningen kopplas till en privat växel, t.ex. på ett företag, torde det bli tekniskt komplicerat att sålla ut de interna samtalen från avlyssningen. Även om det skulle vara möjligt kvarstår de situationer, där företaget äger och driver ett helt nät, kanske med global räckvidd. Gränsen mellan intern och extern kommunikation inom å ena sidan privata eller slutna resp. å andra sidan offentliga eller allmänt tillgängliga telenät torde dessutom, med hänsyn till den flexibilitet som den nya tekniken ger, bli svår att dra. Det i förslaget till telelag använda begreppet allmänt tillgängligt telenät är således - oberoende av hur detta utformas i detalj - inte ändamålsenligt att använda sig av i detta sammanhang för att skilja mellan intern resp. extern kommunikation. Det kan vidare sättas i fråga om det är rimligt att företag, som bygger upp egna nät, vilka drivs utan förmedling av någon annan, skulle vara undantagna från att träffas av tvångsmedlen i 27 kap. 18 och 19 §§ RB. Behovet av att kunna använda tvångsmedlen måste i takt med att sådana nät byggs bli allt mera accentuerat i framtiden.

Från integritetssynpunkt kan det visserligen göras gällande att intern kommunikation helt bör undantas från avlyssning. Hur denna frågeställning skall bedömas och hur man skulle utforma en sådan regel beror bl.a. på vad man menar med intern kommunikation. Avlyssningsbesluten gäller för teleanläggningar som normalt är avsedda för extern kommunikation. Såsom framgått ovan kan det i vissa fall bli svårt att dra en gräns mellan intern eller slutna resp. extern kommuni-

kation. Vid avlyssning via stora växlar är det inte heller alltid träffande att tala om interna samtal så snart de förmedlas inom det nät som hör till växeln. Självfallet sker inte bedömningen av var en växel skall vara placerad och hur många linjer den skall betjäna utifrån frågor om hemlig teleavlyssning. Härtill kommer de berörda tekniska svårigheterna att avskilja intern kommunikation. Det kan också framhållas att vid avlyssning av en linje, som är knuten till t.ex. ett företags växel, syftet med avlyssningen mycket väl kan komma att tillgodoses just genom att den interna kommunikationen tas upp. Med hänsyn till nu anförda omständigheter kan det inte bedömas som lämpligt om ens möjligt att konstruera en regel som siktar till att skilja mellan intern och extern kommunikation.

Vid avlyssning av en teleanläggning i en bostad kan det särskilt sättas i fråga, om det är godtagbart att avlyssningsutrustningen kopplas in så att upptagning sker även av kommunikation mellan teleanläggningar inom bostaden. Att ett sådant förfarande är tveksamt får anses följa redan av proportionalitetsregeln (27 kap. 1 § RB). Internkommunikation inom en bostad mellan privata teleanläggningar, som också är avsedda för extern telekommunikation, kan emellertid antas förekomma så sällan att detta nu inte är något praktiskt problem. Förutom att proportionalitetsprincipen utom i yttersta undantagsfall måste anses lägga hinder i vägen för en sådan tillämpning torde alltså det reella behovet av tvångsåtgärder i ett sådant sammanhang vara försumbart.

Den tekniska utvecklingen på teleområdet kan, som redan påpekats, antas leda till svåra gränsdragningsfrågor mellan intern och extern kommunikation samt olika former av intern kommunikation - bostadsintern, företagsintern, globalt intern. Gränsdragningsproblemen aktualiseras vid varje försök att begränsa tillämpningsområdet för regleringen om hemlig teleavlyssning. Dessa svårigheter undviks om bestämmelsen ges en generell utformning. Det bör framhållas att en begränsning av dess tillämplighet alltid kommer att gälla genom proportionalitetsprincipen i 27 kap. 1 § RB. En bedömning med utgångspunkt i denna får således göras i varje enskilt fall då användning av tvångsmedlet aktualiseras. Det är också av intresse att notera de begränsningar som ligger i 27 kap. 20 § RB och som bl.a. innebär att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Vidare förtjänar det att framhållas att hemlig teleavlyssning kan ske endast efter domstolsbeslut. Det är således väl sört för att integritetsaspekterna beaktas.

Beträffande den lagtekniska utformningen av 27 kap. 18 § bör tilläggas att lagrådet i det tidigare nämnda lagstiftningsärendet pekade på den anpassning till regeln om brytande av telehemlighet som bestämmelsen fick i sin slutliga utformning, dvs. i enlighet med lagrådets yttrande (prop. 1988/89:124 s. 72). Det finns skäl som talar för att överensstämmelse bör eftersträvas mellan här aktuella regler i

RB och BrB. Jag har erfarit att den frågan kommer att tas upp av Datastraffrättsutredningen i samband med översynen av 4 kap. 8-9 a §§ BrB och 21 § datalagen.

De ändrade förutsättningarna inom telesektorn påverkar också bestämmelsen i 27 kap. 19 § om *hemlig teleövervakning*. Till följd av förändringarna på telemarknaden uppkommer frågan om, och i så fall hur, bestämmelsen bör tillämpas när en teleanläggning innehåller ett privaträttsligt subjekt. Lagtekniskt bör en sådan utvidgning av tillämpningsområdet kunna föreskrivas i 19 § genom att uttrycket "lämnas av televerket" utgår och att det endast anges att uppgifter "hämtas in". På motsvarande sätt som den ovan redovisade ändringen i 18 § anges alltså då inte uttryckligt vem som har att medverka i polisens tvångsmedelsanvändning.

### 20.5.2 Särskilt om verkställighetsfrågor

När det gäller organisatoriska frågor vid verkställighet av beslutade tvångsmedel på teleområdet har polisen med gällande ordning alltid att göra med en myndighet. Eftersom tvångsmedelsanvändningen bara varit en av de frågor, där ett samarbete mellan polisen och Televerket behövs, har det funnits naturliga vägar för att under betryggande sekretess m.m. verkställa ett tvångsmedelsbeslut (jfr 5 kap. 1 § sekretesslagen). Det har därför inte behövts några närmare föreskrifter rörande själva verkställigheten.

Utvidgningen av tillämpningsområdet för tvångsmedlen till privaträttsliga subjekt gör att frågan om verkställighet kompliceras. Det hänger samman med att t.ex. avlyssningsutrustningen måste kunna kopplas till telenät och anknytande utrustning som tillhör sådana subjekt. Det krävs att det med rimlig säkerhet går att lita på att den misstänkte inte underrättas om avlyssningen eller övervakningen och att uppgifter om åtgärderna inte heller lämnas till andra. Vid större företag som driver televerksamhet kan sannolikt erforderliga rutiner utvecklas, där pålitliga kontaktpersoner hos dessa företag på uppdrag av företagsledningen löser de praktiska frågorna enligt domstolsbeslut och närmare instruktioner från polisen. Eftersom sekretesslagen inte är tillämplig utanför myndighetsområdet, behövs det dock en bestämmelse om tystnadsplikt för den som får del av hemliga uppgifter inom ramen för enskild verksamhet. En sådan bestämmelse bör omfatta uppgifter om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning eller något som har kommit fram genom sådana åtgärder. Härmed avses då i stort sett varje uppgift i ett ärende om avlyssning eller övervakning som kan komma fram i verkställighetsfasen av en avlyssning eller övervakning.

Den som bryter mot tystnadsplikten kan fällas till ansvar enligt 20 kap. 3 § BrB för brott mot tystnadsplikt. Där föreskrivs straff i form

av böter eller fängelse i högst ett år. Begås gärningen av oaktsamhet döms till böter. Ringa fall av oaktsamhet föranleder inte ansvar.

En bestämmelse om tystnadsplikt i samband med användning av tvångsmedel riktar sig till den som är eller har varit verksam i televerksamhet oavsett formerna eller omfattningen av verksamheten (jfr avsnitt 19.4.1). På sätt som jag har framhållit ovan bör det eftersträvas att den reglering som skall gälla inom telekommunikationsområdet hålls samman. Jag anser därför att en bestämmelse om tystnadsplikt i nämnda fall bör tas in i telelagen (28 §).

I 27 kap. RB anges, efter den ändring som redovisats ovan, inte uttryckligt vem som har att medverka vid verkställigheten av där avsedda tvångsmedel. Om det blir fråga om att ålägga enskilda att medverka till en verkställighet, krävs enligt 8 kap. 3 § RF att sådana åligganden meddelas genom lag. En bestämmelse behövs därför i RB om att erforderlig utrustning får anslutas, underhållas och återtas. Härav följer således en skyldighet för enskilda att biträda och lämna tillträde för polisen. I den mån det visar sig erforderligt kan verkställighetsföreskrifter till en sådan bestämmelse meddelas med stöd av 8 kap. 13 § RF, jfr dock 2 kap. 6 och 12 §§ RF.

Det är min bedömning att de befodringsföretag, vilkas anläggningar i första hand kommer att behöva utnyttjas i samband med avlyssning eller övervakning, kommer att medverka till att åtgärderna kan verkställas i den utsträckning som det behövs. Kravet på sekretess gör att det knappast kan bli aktuellt att genomföra en avlyssning om det i ett enskilt fall bedöms tveksamt om åtgärden kan hållas hemlig. Det kan gälla exempelvis om tvångsmedlet riktar sig mot någon som förfogar över den anläggning i vilken avlyssningsutrustningen skall kopplas in. Om verkställigheten hindras kan i vissa situationer bestämmelserna i 17 kap. BrB om brott mot allmän verksamhet m.m. bli tillämpliga. Någon ytterligare reglering för att garantera verkställigheten av tvångsmedelsanvändningen torde mot bakgrund av det nu sagda inte behövas.

### 20.5.3 Särskilt om RB:s bestämmelser om beslag

Utöver hemlig teleavlyssning och teleövervakning finns i 27 kap. RB bestämmelser om beslag. Enligt 3 § i detta kapitel får brev, telegram eller annan försändelse som finns i Postverkets eller Televerkets vård tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i minst ett år och försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag. Formellt sett utgör bestämmelsen ett undantag från de allmänna beslagsbestämmelserna. Motivet till bestämmelsen är emellertid att möjliggöra beslag i vissa fall. Det krävs inte att försändelsen finns på en post- eller telefonstation utan bestämmelsen är tillämplig från det att försändelsen lämnats in för befodran till dess att den avlämnats till adressaten.

I 4 § regleras befogenheten att göra beslag i olika fall. Föremål som påträffas får, utöver i fall då någon med laga rätt använder tvångsmedel, tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, dock inte i fråga om försändelse i "post- eller telegrafverkets vård".

Beträffande försändelser som väntas komma in till "post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt" får enligt 9 § rätten förordna att försändelsen, när den kommer in, skall hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts.

I 11 § sägs att om den från vilken beslag sker inte är närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas. Avser beslaget en försändelse hos "post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt" skall mottagaren underrättas så snart det kan ske utan att skada utredningen. Om avsändaren är känd, skall även denne underrättas.

I 12 § första och andra styckena talas om post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling. Denna bestämmelse reglerar undersökning av beslagtagna handlingar.

På samma sätt som i fråga om hemlig televyssning och teleövervakning pekar vissa av bestämmelserna om beslag ut Televerket. Även andra befodringsföretag nämns. En anpassning av dessa regler behövs nu till rådande och kommande situation med olika företag som befodrar telemeddelanden. I princip bör regleringen ske i enlighet med det som har föreslagits beträffande 27 kap. 18 och 19 §§ RB. Det betyder att de begränsningar i användningen av beslag som i dag avser försändelser hos Televerket bör gälla även hos andra företag.

Genom den föreslagna ändringen kommer bestämmelsen att omfatta även postområdet. Den inskränkning i fråga om möjligheterna till beslag på det området som i dag gäller endast hos Posten utvidgas härigenom till att gälla bl.a. även andra företag som driver postverksamhet. En sådan anpassning får anses naturlig med hänsyn till den framväxande marknadssituationen med företag som vid sidan av Posten förmedlar brev och andra postförsändelser. Jag har i denna del haft kontakter med Postlagsutredningen (K 1992:04) som enligt vad jag har erfarit kommer att överväga frågan om bestämmelsens tillämpning inom postområdet vidare.

#### 20.5.4 Övriga bestämmelser om avlyssning av telemeddelanden

*Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål*

I 5 § lagen görs en hänvisning till 27 kap. 18 och 19 §§ RB. En motsvarande ändring av tillämpningsområdet för denna lag blir därför följden av de föreslagna ändringarna i RB.

*Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll*

I 20 § lagen hänvisas till RB:s bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. I andra stycket av nämnda paragraf sägs att Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet i vissa fall kan få tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraf försändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningen och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos posten, telegrafan, järnvägen eller annan befodringsanstalt. Vidare sägs i tredje stycket att rätten kan förordna att en försändelse, som avses i tillståndet och som ankommer till en befodringsanstalt, skal hållas kvar till dess den har undersökts närmare, öppnats eller granskats. Ett sådant förordnande skall innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan utan tillstånd av den som har begärt åtgärden. Även i 22 § används uttrycket befodringsanstalt.

En anpassning bör göras av bestämmelserna så att de svarar mot RB:s tillämpningsområde.

*Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler*

I denna lag sägs bl.a. att samtal till eller från alarmeringscentraler som befodrdras genom Televerket får avlyssnas, spelas in eller avbrytas endast efter tillstånd av regeringen (2 §) - se bilaga 2 punkt 2.

*Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.*

I 28 § denna lag hänvisas till bl.a. 27 kap. 18 och 19 §§ RB, varför ovan föreslagna ändringar i RB påverkar lagens tillämpningsområde

## 21 Ledningsrätt för teleledningar m.m.

Ledningsrättslagen bör förtydligas. Det bör göras klart att det går att få ledningsrätt för teleledningar som tillgodoser ett visst krav på allmänintresse oavsett om de innehas av ett allmänt eller ett enskilt rättssubjekt.

Enligt direktiven för mitt utredningsuppdrag skall frågan om ledningsrätt för teleledningar ses över. Den förmån som ledningsrätt innebär gäller enligt ledningsrättslagen bl.a. för "allmän teleledning". I direktiven sägs att detta begrepp inte torde innefatta allmänna teleledningar i betydelsen publika utan endast statliga teleledningar av skilda slag. Enligt direktiven finns det skäl som talar för att ledningsrättslagen inte bör vara inskränkt på detta sätt, eftersom en sådan ordning kan verka hämmande på konkurrensen.

Under utredningsarbetets gång har regeringen till utredningen lämnat över en framställning den 4 september 1987 från Svenska Kommunförbundet om att det bör göras klart att Televerkets ledningar för kabel-TV inte ingår i det allmänna telenätet. Kommunförbundet har anfört bl.a. att förmedling av kabel-TV inte kan anses ha en så allmännyttig karaktär att ledningsrätt bör kunna ges för ledningar som är avsedda för det ändamålet.

### 21.1 Författningsregleringen

Bestämmelser om ledningsrätt finns i ledningsrättslagen (1973:1144) och ledningsrättskungörelsen (1973:1148). Bland bestämmelserna i ledningsrättslagen bör särskilt uppmärksammas 2, 33 och 35 §§.

I 2 § ledningsrättslagen sägs att lagen gäller för bl.a. allmän teleledning samt annan allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål och för elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som



ingår i telekommunikationssystem. - Ledningsrättslagen gäller inte om utrymme för ledning kan upplåtas med stöd av anläggningslagen (1973:1149).

Enligt 33 § ledningsrättslagen kan en ledningsrättsfråga, sedan denna slutligt avgjorts, prövas på nytt om det inträder ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan om ledningsrätt. Därvid kan ledningsrätt ändras, upphävas och, om det sker med anledning av upphävandet, upplåtas.

I 35 § lagen anges att överlåtelse av ledning, för vilken ledningsrätt upplåtits, är giltig endast om överlåtelsen omfattar även ledningsrätten. Detta gäller emellertid inte om ledningen överlåts för att tas bort. Vidare sägs att, om ledningsrätt överlåts utan att den därmed avsedda ledningen samtidigt överlåts, överlåtelsen är giltig endast om ledningen ännu inte byggts eller om den tagits bort.

Nämnas bör även 2 kap. 2 § expropriationslagen (1972:719). Enligt denna bestämmelse får expropriation ske för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation.

## 21.2 Förarbetena till regleringen om ledningsrätt och expropriation

### 21.2.1 Ledningsrätt

År 1972 lämnade utredningen om ledningsrätt över betänkandet (SOU 1972:57) Ledningsrätt. I detta uttalades bl.a. följande angående behovet av en lagstiftning om ledningsrätt (s. 27 ff).

Telefon- och telegrafledningarna (teleledningar) torde mestadels dras fram med stöd av nyttjanderättsavtal på viss tid med ägarna till de fastigheter som de berör. Dessa avtal blir i viss utsträckning föremål för inskrivning till säkerhet för nyttjanderättens bestånd.

Beträffande såväl stark- som svagströmsledningar gäller att deras framdragande och bibehållande understundom säkerställs i de kontrakt som upprättats angående leverans av ström eller om teleabonnemang på så sätt, att i kontraktet såsom villkor för leveransen eller abonnemanget intas en bestämmelse om att ledningen skall få dras fram över fastigheten. Bestämmelsen kan ibland också innefatta rätt att dra fram andra ledningar över fastigheten. - - -

Den största svårigheten för den som vill skaffa sig rätt att dra fram och bibehålla ledning torde uppkomma om fastighetsägaren vägrar att träffa uppgörelse om upplåtelse av mark. I sådant fall återstår för ledningsägaren, om ett förfarande enligt vattenlagen eller byggnadslagen ej är möjligt, i stort sett inget annat än att tillgripa expropriation. Detta ställer sig, såsom i direktiven för utredningen framhållits, ofta alltför tidsödande och dyrbart i förhållande till expropriationsobjektet. Ett snabbare och enklare förfarande för att

uppnå det avsedda systemet måste därför framstå såsom i hög grad önskvärt. - - -

Utredningen finner med hänsyn till det anförda att det från såväl allmänna som enskilda synpunkter är angeläget att en lagstiftning kommer till stånd som i möjligaste mån undanröjer de olägenheter de nuvarande tillvägagångssätten innebär vid säkerställande av rätten att dra fram och bibehålla ledningar över annans mark.

I fråga om ledningsrättens huvudsakliga innehåll anförde utredningen bl.a. följande (s. 36 f).

Ledningen är mera sällan av betydelse för de fastigheter över vilka den sträcker sig, utan dess framdragande gagnar endast ledningsägaren, i de flesta fall ett företag som levererar nyttigheter av visst slag. - - -

Enligt utredningens mening bör en ledningsrätt erhålla en säker och väl tryggad ställning i förmånsrätts hänseende i fastigheten. Detta sammanhänger med att de ledningar som avses skola omfattas av rätten merendels är av ett stort såväl allmänt som enskilt intresse och ofta mycket kostnadskrävande att dra fram. Ett upphörande av rätten skulle följaktligen få mycket allvarliga konsekvenser. Utredningen har därför ansett den böra gå före inskrivna rättigheter i fastigheten, dvs. utrymme för ledningarna får tas i anspråk utan hinder av den rätt till fastigheten som kan tillkomma annan.

Beträffande frågan om vilka ledningar som ledningsrätt borde kunna upplåtas för uttalade utredningen bl.a. (s. 42 ff).

Även om man eftersträvar att ledningsrätt i största möjliga utsträckning bygger på frivillig uppgörelse mellan parterna, kan situationer dock uppstå då parterna inte kommer överens. Möjlighet måste därför finnas att även under sådana förhållanden få ledningsrätt till stånd. Såsom inledningsvis framhållits måste därvid tillses att en tillfredsställande avvägning sker mellan å ena sidan ledningsägarens intresse av att få dra fram och bibehålla ledningen och å andra sidan fastighetsägarnas och andra berörda sakägares legitima anspråk att ledningsrätt inte upplåts annat än när det med hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen befinner sig fullt berättigat och att därvid gottgörelse erhålls. Expropriationslagen öppnar som tidigare angivits vissa möjligheter till tvångsupplåtelse av nyttjanderätt eller servitut för framdragande och bibehållande av ledning. Den nu behandlade ledningsrätten innebär en rätt som nära ansluter sig till den som kan erhållas vid expropriation. - - -

Enligt utredningens mening bör därför eftersträvas att ledningsrättslagen så långt det finnes lämpligt anknyter till allmänna expropriationsrättsliga regler för rätt att dra fram och bibehålla ledning.

Den tidigare omnämnda expropriationsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1969:50) lagt fram vissa principer beträffande bl.a. expropriationsändamålen. Vid sina överväganden av frågan för vilka ledningar som ledningsrätt bör kunna medges har utredningen utgått från expropriationsutredningens förslag. I detta har expropriationsändamålen sammanförts till ett antal huvudgrupper, vilka systematiserats och utformats med avsikt att de skall täcka såväl nuvarande befogenheter och behov av utvidgning som även de nya

behov som under avsevärd tid kan uppkomma. De bestämmelser i förslaget som närmast berör expropriation för ledning återfinns i 2 kap. 2, 3 och 4 §§. Även 2 kap. 5 § är av visst intresse i sammanhanget. 2 kap. 2 § första stycket 1, som avses att delvis ersätta 18, 18 a, 41 och 41 a §§ byggnadslagen, ger bl.a. kommun rätt att expropriera mark för allmän ledning inom område som i fastställd generalplan eller stadsplan avsetts för annat än enskilt bebyggande eller eljest enligt planen skall kunna användas för allmän ledning. I sistnämnda fallet får dock förvärvet endast avse erforderlig nyttjanderätt eller servitutsrätt. I motiveringen till 3 och 4 §§ övervägs bl.a. expropriation för enbart ledning. I korthet innebär dessa överväganden att ledningen - liksom varje annan anläggning för vilken expropriation kan komma i fråga - måste tillgodose ett närmare angivet behov. Detta behov skall avse antingen allmän samfärdsel och transport, vilket i detta sammanhang innebär huvudsakligen telekommunikation (3 §), eller också 'nyttigheter' såsom drivkraft, vatten och värme samt avlopp (4 §). I första hand fordras att behovet av nyttigheterna m.m. - liksom samfärdsel och transportbehovet - är allmänt. Då kan expropriation alltid beviljas. Om behovet är enskilt är det inte möjligt med expropriation för teleledningar, men däremot för 'nyttighets'-ledningar och avloppsledningar, såvida de fyller vissa villkor. Med avseende på dessa villkor indelas ledningarna i två kategorier. Den första, som sägs innehålla visst inslag av allmänintresse, kännetecknas av att ledningen är ansluten till ett nät av betydelse för riket eller viss ort. Den andra kategorin, med ett mera obetydligt inslag av allmänintresse, utgörs av sådana övriga "nyttighets"- och avloppsledningar där intrånget är ringa i jämförelse med nyttan. - - -

Enligt 3 § får expropriation äga rum för att bereda utrymme för anläggning, som tillgodoser allmänt samfärdsel- eller transportbehov. I fråga om expropriation för allmän farled, hamn och flottled gäller emellertid bestämmelserna i vattenlagen. - - -

I motiven har expropriationsutredningen uttalat att under 3 § upptagna anläggningar för allmänt samfärdsel- och transportbehov föll alla sådana telekommunikationer som omhänderhades av televerket och för vilka expropriationsrätt för närvarande fanns enligt 1 § första stycket 2 i gällande expropriationslag. Den föreslagna bestämmelsen kom således att täcka samtliga uppkommande behov av telegraf-, telefon- och andra svagströmsanläggningar i den mån dessa ingick i ett nät för den allmänna samfärdselns främjande. - - -

Såsom utredningen tidigare framhållit bör eftersträvas överensstämmelse mellan de möjligheter, som expropriationslagen ger att dra fram och bibehålla ledningar, och de som ledningsrättslagen öppnar för samma ändamål. Det synes inte tillfredsställande att två lagar på närgränsande rättsområden löser samma problem på alltför olika sätt. Utredningen vill erinra om att ett likartat spörsmål gav anledning till mycken diskussion i fråga om förhållandet mellan expropriation och inlösen enligt fastighetsbildningslagen. Enligt utredningens mening torde i stort sett de ändamål som expropriationsutredningen upptagit för medgivande av expropriation kunna åberopas för upplåtelse av ledningsrätt. I fråga om teleledningar har hittills gällt att rätten att dra fram och bibehålla dem över annans mark mestadels säkerställts genom nyttjanderättsavtal vilka ofta in-tecknats. Expropriationsförfarandet har endast mycket sällan tillgripits. Enligt utredningens mening är det uppenbarligen lämpligt och ändamålsenligt att ledningsrätt

kan upplåtas för allmänna teleledningar i samma utsträckning som enligt förslaget till ny expropriationslag.

Beträffande ledningsrättens subjekt anförde utredningen att ledningsrätt och ledning inte bör kunna skiljas åt sedan ledningen anlagts. Om en ledning säljs skulle ledningsrätten således följa ledningen. Enligt utredningen borde det inte möta något hinder att en upplåten ledningsrätt överläts till annan innan ledningen byggts. Utredningen påpekade att det kunde hända att den som fått ledningsrätt ansåg sig inte kunna fullfölja projektet utan önskade överlåta det på annan. Likaledes ansåg utredningen att ledningsägaren, om han monterade ner sin ledning, borde kunna överlåta ledningsrätten till någon för uppförande av en ny ledning i stället för den gamla (s. 50).

I specialmotiveringen till den bestämmelse som enligt utredningens förslag skulle ange att lagen gäller för allmän teleledning anfördes (s. 55).

Såsom i den allmänna motiveringen utvecklats har utredningen i frågan om vilka slag av ledningar som får dras fram med ledningsrätt i allt väsentligt anslutit sig till de av expropriationsutredningen förordade principerna för expropriation med syfte att tillgodose allmänna och i vissa fall också enskilda behov av telekommunikation, kraftöverföring och ledningstransport. Av flera skäl, sammanhängande bl.a. med frågan om ledningsrättens förhållande till vissa servitut och önskemålet om en med avseende å funktionen enkel och tydlig gränsdragning, har utredningen inte funnit det möjligt att helt ansluta till systematiken i expropriationsutredningens förslag. I stället har det befunnits lämpligt att ange att lagen gäller vissa uppräknade ledningstyper, som karakteriseras såväl av sin yttre beskaffenhet som av det tekniska ändamål de tjänar, och att indela dessa i fyra grupper.

Den första gruppen, upptagen under 1, utgörs av allmänna teleledningar, dvs. televerkets jordkablar och luftledningar för telefon, telegraf, radio och telex. Sådana ledningar är, som tidigare påpekats, huvudsakligen framdragna med stöd av nyttjanderättskontrakt, vilka i betydande utsträckning intecknats. Förutom televerkets ledningar förekommer en del andra svagströmsledningar, oftast tillhöriga statens järnvägar eller krigsmakten och ingående i anläggning för signalering, fjärrmanövrering eller liknande ändamål. De torde i allmänhet framdras över mark som ledningsägaren redan förfogar över, varför något mera påtagligt behov av ledningsrätt här knappast kan anses föreligga. - - -

I propositionen med förslag till ledningsrättslag m.m. (prop. 1973:157) följdes i väsentliga delar utredningens förslag. I fråga om de ledningar för vilka ledningsrätt skulle kunna upplåtas anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. s. 90 ff).

Jag vill nu ta upp frågan om för vilka slags ledningar ledningsrätt skall kunna medges. Som jag förut har framhållit är reformens huvudsakliga syfte att åstadkomma en samlad civilrättslig lagstiftning om upplåtelse av utrymme för ledningsändamål. Mot den bakgrunden skulle det i och för sig vara önskvärt att ledningsrätt

kunde medges, oavsett ledningens beskaffenhet eller det ändamål den tjänar. En begränsning av tillämpningsområdet leder också till vissa gränsdragningsproblem. För en ledningsägare kan det i en del fall bli svårt att avgöra om han bör försöka få bifall till en ansökan om ledningsrätt eller i stället bör nöja sig med det sakrättsliga skydd som kan erhållas genom inskrivning. Emellertid kan det nu anförda inte tillmätas avgörande betydelse i detta sammanhang. Ledningsrättslagens karaktär av tvångslagstiftning träder enligt min mening i förgrunden på ett sådant sätt att man inte kan underlåta att göra en avvägning mellan ledningsägarens och fastighetsägarnas intressen i de fall då frivillig uppgörelse inte kan träffas. En fastighetsägare skall självfallet inte behöva tåla att hans fastighet tas i anspråk för ledningsändamål, om nyttan av ledningen är obetydlig, men intrånget är stort. Det är sålunda nödvändigt att begränsa ledningsrättslagens tillämpningsområde med hänsyn till de olika ledningarnas beskaffenhet och ändamål. - - -

De allmänna expropriationsrättsliga bestämmelserna om rätt att dra fram och behålla ledning är enligt min mening väl ägnade att tjäna som förebild vid avgränsningen av ledningsrättslagens tillämpningsområde. - - -

De ledningstyper som skall omfattas av lagstiftningen har i utredningsförslaget delats upp på fyra grupper. Till de två första grupperna hör koncessionspliktiga elektriska starkströmsledningar och allmänna teleledningar.

Jag vill till en början understryka att ledningsrätt i allmänhet bör kunna medges endast under förutsättning att ledningen tillgodoser ett visst krav på allmänintresse. - - -

Ledningsrätt bör enligt min mening kunna upplåtas för allmänna teleledningar. Televerket har tagit upp frågan om ledningsrätt för abonnentledning, dvs. ledning mellan telefonstation och telefonapparat eller telefonväxel. Televerket anser att expropriationsrätt inte kan medges för abonnentledning och att det därför inte heller synes kunna komma i fråga att upplåta ledningsrätt för sådan ledning. Jag vill erinra om att frågan om expropriationsrätt för teleledningar behandlades under förarbetena till ExL (prop. 1972:109 s. 74 och 198). Därvid uttalades att bestämmelserna i 2 kap. 2 § ExL om expropriationsrätt för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation bl.a. täcker samtliga uppkommande behov av telegraf-, telefon- och andra svagströmsanläggningar i den mån dessa ingår i ett nät för den allmänna samfärdselns främjande. Expropriationsutredningen framhöll att det saknades anledning att göra principiell åtskillnad mellan huvudledningar och ledningar till enskilda abonnenter, men att den allmänna bedömningen av det föreliggande behovets styrka kunde utfalla olika alltefter ledningens karaktär. Mot bakgrunden av dessa uttalanden synes det enligt min mening inte vara uteslutet att medge expropriationsrätt för abonnentledning. En sådan ledning får i princip anses ingå i ett nät för den allmänna samfärdselns främjande och den bedömning som görs i det enskilda fallet kan mycket väl ge vid handen att behovet av ledningen är stort. I fråga om möjligheterna att upplåta ledningsrätt för abonnentledning bör gränsdragningen inte vara snävare än vid expropriation och jag förordar därför att ledningsrätt skall kunna upplåtas för alla slags allmänna teleledningar, alltså i princip även för abonnentledningar. - - -

I televerkets ledningsnät ingår på vissa linjer koaxialkablar som överför starkström för drift av vissa förstärkarstationer intill

kabellinjen. För starkströmsledning som ingår i telekommunikations-system fordras inte koncession. Det finns emellertid inte någon anledning att utesluta de starkströmsförande koaxialkablarna från ledningsrättslagens tillämpningsområde. Jag förordar att ledningsrättslagen skall gälla även för starkströmsledning som ingår i telekommunikationssystem.

I likhet med utredningen anförde föredragande statsrådet i propositionen att ledningsrätt i princip bör tillkomma den som vid varje tillfälle äger ledningen (prop. s. 85 och s. 162). Han uttalade vidare (s. 162 f):

Såsom utredningen framhållit bör alltså ledningsrätten och den ledning för vilken ledningsrätten har upplåtits inte kunna skiljas åt på sådant sätt att ledningsrätten säljs för sig till en köpare och ledningen till en annan. Från denna huvudregel bör man dock, i enlighet med vad utredningen har förordat, göra undantag för det fallet när en ledning säljs för att skrotas ner. Ledningsrättshavaren bör i en sådan situation kunna ha kvar sin ledningsrätt om han med stöd av den vill dra fram en ny ledning av samma slag. Utredningen berör också den situationen att ledningsrätt har upplåtits, men den ledning som rättigheten avser antingen ännu inte har byggts eller också har tagits bort. I ett sådant fall bör enligt utredningens mening ledningsrätten kunna överlätas separat. Jag delar denna uppfattning.

Beträffande verkan av ändrade förhållanden anförde föredraganden bl.a. följande (prop. s. 114 f).

Till en början vill jag i likhet med utredningen understryka att ledningsrätt har en privilegierad ställning i sakrättsligt hänseende och gäller i marken, oberoende av ändringar i fastighetsindelningen. Ledningsrättsupplåtelsen ger dock endast skydd i förhållande till fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt i fastigheten. Som utredningen också har framhållit kan ledningens ägare alltså inte åberopa ledningsrätt som skäl för att vägra att ledningen tas bort eller att dess sträckning ändras då myndighet med stöd av lag påfordrar sådan åtgärd av hänsyn till ett motstående allmänt intresse. Föreskrifter om skyldighet att på myndighets begäran flytta olika slags ledningar finns bl.a. i väglagen och i 1902 års ellag.

Ändrade förhållanden kan åstadkomma att en ledning medför mycket större olägenheter för de berörda markägarna än vad som var fallet vid ledningens tillkomst. Det behöver emellertid ingalunda alltid vara fråga om olägenheter endast för de enskilda sakägarna. Ledningen kan också framstå som ett hinder mot rationell planläggning och fastighetsbildning. Över huvud taget träder i sådana situationer ofta intresset av en rationell fastighetsbildning i förgrunden.

I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag det uppenbart att ledningsrättslagen måste innehålla regler om verkan av ändrade förhållanden. Ändring eller upphävande av ledningsrätt bör dock få ske endast under förutsättning av att de ändrade förhållanden som åberopas har väsentlig inverkan i det särskilda fallet. Man måste enligt min mening skapa garantier för att

ledningsägaren bara i undantagsfall och under förutsättning av att starka skäl talar för det åläggs att ta bort ledningen eller ändra dess sträckning.

I specialmotiveringen till 33 § angavs att det för omprövning av en ledningsförrättning i princip krävs att det är fråga om nya eller ändrade förhållanden av rent faktisk natur och inte bara om att föreliggande fakta bedöms på ett annat sätt. Vidare kan omprövning ske om ledningshavaren och berörda sakägare är ense om att ledningen skall läggas ned eller att den inte skall komma till utförande. Skulle den nya förrättningen avse en koncessionerad ledning får förrättningen enligt särskild föreskrift inledas endast om koncessionsmyndigheten medger det (s. 159).

### 21.2.2 Expropriation

Beträffande frågan om vilka ledningar som kan omfattas av ledningsrätt kan en jämförelse göras med 2 kap. 2 § *expropriationslagen*. Enligt denna bestämmelse får, som angetts ovan, expropriation ske för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation.

I uttrycket annan kommunikation inbegrips alla sådana telekommunikationer som omhänderhas av Televerket, dvs. telegraf-, telefon- och andra svagströmsanläggningar som ingår i ett nät för den allmänna samfärdselns främjande (prop. 1972:109 s. 198 f).

Bestämmelsen angavs motsvara 1 § första stycket 2 och 13 § i 1917 års expropriationslag (1917:189). Enligt den förstnämnda bestämmelsen fick fastighet tas i anspråk genom expropriation för bl.a. telegraf- eller telefonanläggning eller annan anläggning för den allmänna samfärdselns främjande.

I motiven till denna bestämmelse anfördes bl.a. följande (se NJA II 1918 s. 105).

Att i förslaget talas om telegraf- eller telefonanläggning i stället för utläggning av elektriska ledningstrådar torde icke innebära någon väsentlig skillnad i sak. Såsom kommittén framhållit, kan det visserligen tagas för givet att, då det nuvarande stadgandet tillkom, därmed avsågos alla slag av elektriska ledningar, men torde, sedan genom lagen d. 27 juni 1902 särskilda bestämmelser meddelats om elektriska starkströmsanläggningar, tillämpning av de allmänna stadgandena knappast ifrågakomma beträffande andra elektriska ledningar än svagströmsledning. Och bland dessa lära telegraf- och telefonledning vara de enda, som hava sådan betydelse för det allmänna, att särskilt stadgande om expropriation till deras förmån bör meddelas.

## 21.3 Rättsfallet NJA 1989 s. 650

Enligt Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 1989 s. 650 har ledningsrätt ansetts kunna upplåtas för Televerkets ledningar för kabel-TV. Frågan i målet var om begreppet allmän teleledning i 2 § ledningsrättslagen kunde anses omfatta Televerkets ledningar för kabel-TV.

HD hänvisade inledningsvis till uttalanden i motiven till ledningsrättslagen beträffande allmänna teleledningar, prop. 1973:157 s. 91 f och SOU 1972:57 s. 55, vilka har redovisats ovan. Enligt HD fick uttalandet av ledningsrättsutredningen att uttrycket allmän teleledning åsyftade Televerkets jordkablar och luftledningar för telefon, telegraf, radio och telex ses mot bakgrund av det dåvarande användningsrådet för Televerkets ledningar. HD anförde att statsmakterna vid denna tid förutsåg en betydelsefull utveckling av teletjänsterna och att numera, förutom kabel-TV, åtskilliga ytterligare teletjänster tillkommit såsom telefax, telesättning och telefoto. HD uttalade bl.a. följande.

I betraktande av den terminologi som vid tiden för ledningsrättslagens tillkomst förelåg i bl.a. radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756) och som även kan sägas vara återspeglad i den nyss angivna indelningen av televerkets verksamhet i rörelsegrenar talar starka skäl för att begreppet "radio" i det förut återgivna uttalandet av ledningsrättsutredningen avsetts syfta inte bara på ljudradio utan också på television. I allt fall kan uttalandet inte rimligen tas till intäkt för en lagtolkning, enligt vilken räckvidden av begreppet allmän teleledning i ledningsrättslagen skulle vara begränsad till sådana ledningar under televerkets förvaltning som är avsedda enbart för de ändamål vilka angetts i betänkanudet. En sådan tolkning skulle för övrigt också vara svår att upprätthålla i praktiken med hänsyn till att samma teleledningar, enligt vad som framgår av utredningen, i stor utsträckning kan användas för olika typer av tjänster. Det får i stället antas att uttrycket allmän teleledning i ledningsrättslagen i princip omfattar alla teleledningar som televerket förvaltar för statens räkning; jfr den definition av begreppet "allmänna telenätet" som numera ges i 1 § teleförordningen (1985:765).

Även med denna utgångspunkt skulle det kunna hävdas att enligt grunderna för ledningsrättslagen ledningsrätt inte borde få upplåtas för en teleledning under televerkets förvaltning, om den skulle vara avsedd för något ändamål som ter sig helt främmande för de intressen som ledningsrättslagen avser att tillgodose. Kabel-TV kan emellertid - oberoende av om möjligheten att få ledningsrätt skulle ge televerket fördelar i konkurrenshänseende - inte anses som något sådant främmande ändamål.

HD ansåg således att ledningsrätt kunde upplåtas för Televerkets ledningar för kabel-TV.



## 21.4 Förslag till klarläggande av tillämpningsområdet för ledningsrättslagen (2 § första stycket)

I utredningsdirektiven sägs att begreppet allmänna teleledningar i ledningsrättslagen torde innefatta endast statliga teleledningar av skilda slag. Den slutsatsen dras av uttalanden i förarbetena och av det ovan återgivna rättsfallet NJA 1989 s. 650. Det påpekas i direktiven att en sådan ordning kan verka hämmande på konkurrensen.

I framtiden har man att räkna med att flera olika konkurrerande ägare eller innehavare av telenät kan förekomma. I det sammanhanget är att beakta att Televerkets verksamhet avses drivas i aktiebolagsform och att Televerket efter en sådan ändring är att se som ett privaträttsligt subjekt. Televerket kommer då inte längre att vara en del av det allmänna. De hittills allmänna teleledningarna kommer alltså inte att på samma sätt som för närvarande betecknas som statliga. Däremot kan givetvis staten genom att äga aktier i bolaget indirekt, helt eller delvis, anses ha del i teleledningarna. Om ledningsrättslagen anses gälla endast för statliga teleledningar, är frågan om ledningsrätt kommer att kunna ges det bolagiserade Televerket avseende nya ledningar. Vidare är frågan vad som inträffar vid en bolagisering och i samband därmed överlåtelse av Televerkets tillgångar till bolaget. Enligt 35 § ledningsrättslagen är nämligen en överlåtelse av ledningar för vilka ledningsrätt upplåtits giltig endast om överlåtelsen omfattar även ledningsrätten. I detta fall skulle således ledningsrätten överlåtas till ett subjekt som ursprungligen inte skulle ha kunnat få ledningsrätt för ledningarna.

Ovan har redogjorts för olika uttalanden i motiven till bestämmelserna om ledningsrätt och expropriation. Jag skall som bakgrund till det fortsatta resonemanget återknyta till en del av dessa uttalanden.

Ledningsrättsutredningen talar i sitt betänkande om telefon- och telegrafledningarna (teleledningar) i en allmän betydelse. När det gäller frågan om vilka slags ledningar som får dras fram med ledningsrätt anger utredningen att den i allt väsentligt har anslutit sig till de av expropriationsutredningen förordade principerna för expropriation. Med allmänna teleledningar menas enligt ledningsrättsutredningen Televerkets jordkablar och luftledningar för telefon, telegraf, radio och telex.

Expropriationsutredningen föreslog expropriationsrätt för anläggningar avsedda för allmänt samfärdsel- och transportbehov. Härunder föll enligt utredningen alla sådana telekommunikationer som omhänderhades av Televerket och för vilka expropriationsrätt kunde erhållas med stöd av då gällande expropriationslag. - Den av expropriationsutredningen föreslagna bestämmelsen avsågs täcka samtliga uppkommande behov av telegraf-, telefon- och andra svagströmsanläggningar i den mån dessa ingick i ett nät för den allmänna sam-

färdselns främjande. Vidare angav utredningen att det krävdes att behovet av nyttigheterna var allmänt. Om däremot behovet var enskilt var det inte möjligt med expropriation för teleledningar men däremot för "nyttighets"-ledningar och avloppsledningar.

I prop. 1973:157 om ledningsrätt sägs att de expropriationsrättsliga bestämmelserna är väl ägnade att tjäna som förebild vid avgränsningen av ledningsrättslagens tillämpningsområde. Det understryks i propositionen att ledningsrätt i allmänhet bör kunna medges endast under förutsättning att ledningen tillgodoser *ett visst krav på allmänintresse*. Ledningsrätt borde enligt vad som sägs i propositionen kunna upplåtas för allmänna teleledningar. Härefter hänvisas till behandlingen av frågan om expropriationsrätt för teleledningar under förarbetena till expropriationslagen och den i det sammanhanget förda diskussionen om expropriation för abonnentledningar.

Mot bakgrund av de uttalanden som då gjordes sägs vidare i ledningsrättspropositionen att det inte synes vara uteslutet att medge expropriationsrätt för abonnentledning. En sådan ledning fick i princip anses ingå i ett nät för den allmänna samfärdselns främjande. En bedömning i det enskilda fallet ansågs mycket väl kunna ge vid handen att behovet av ledningen var stort.

Hänvisningen till expropriationslagens förarbeten avser i första hand uttalandet att bestämmelserna om expropriationsrätt bl.a. täcker samtliga behov av telegraf-, telefon- och andra svagströmsanläggningar i den mån dessa ingår i ett nät för den allmänna samfärdselns främjande. I ett sammanhang i propositionen om ledningsrätt nämns Televerkets ledningar. Det är då frågan om ledningsrätt för starkströmsledningar som ingår i telekommunikationssystem behandlas. Sådan ledningsrätt tas upp särskilt, eftersom det i Televerkets ledningsnät ingår vissa koaxialkablar som överför starkström.

Vissa uttalanden har således gjorts vid tillkomsten av båda de aktuella lagstiftningarna som ger intryck av att andra nät än Televerkets nät - det allmänna telenätet - inte skulle kunna bli föremål för ledningsrätt. I vart fall torde det vara så att det vid lagstiftningarnas tillkomst inte var aktuellt att beakta några andra telenät för den allmänna samfärdselns främjande än Televerkets nät. Om det vid denna tidpunkt hade förekommit andra telenät av betydelse för den allmänna samfärdseln, är det möjligt att detta kommit till uttryck i lagtext och motiv. Det kan också sägas att anknytningen i ledningsrättslagens förarbeten till ett särskilt subjekt, på sätt som gjorts beträffande Televerket, får anses avvika från lagstiftningens uppbyggnad i övrigt. Den anknytningen har inte heller kommit till uttryck i lagtexten. I stället relateras däri förutsättningarna för ledningsrätt till det ändamål - allmänintresse - för vilket en ledning skall dras.

Frågan är vidare vilka slutsatser som kan dras av rättsfallet NJA 1989 s. 650. Den enda fråga som HD hade att pröva var om begreppet allmän teleledning i ledningsrättslagen kunde anses omfatta Televerkets

ledningarna för kabel-TV. HD prövade alltså inte om ledningsrätt skulle kunna ges för andra ledningar än Televerkets. Prövningen gällde närmare bestämt om med uttrycket allmän teleledning avsågs alla Televerkets ledningar, dvs. även ledningarna för kabel-TV, eller endast vissa ledningar. Med tanke på den frågeställning som HD hade att bedöma i målet får det anses naturligt att det förda resonemanget inskränker sig till möjligheten för Televerket att få ledningsrätt i vissa fall. HD gör emellertid ett uttalande som möjligtvis kan anses allmängiltigt, nämligen att det får antas att uttrycket allmän teleledning i ledningsrättslagen i princip omfattar alla teleledningar som Televerket förvaltar för statens räkning. HD hänvisar här till definitionen av uttrycket "det allmänna telenätet" i teleförordningen (1985:765). Uttalandet gör att det kan finnas anledning att ställa frågan om HD hade gjort samma bedömning om målet i stället hade gällt ett enskilt subjekts ansökan om ledningsrätt för ledningar för kabel-TV. Frågeställningen blir inte mindre aktuell om dessa ledningar kunnat användas även för att förmedla vanliga teletjänster.

En teleledning för vilken ledningsrätt upplåtits kan, såsom framgått tidigare, inte med rättslig verkan överlåtas om inte ledningsrätten samtidigt går över till den nye ägaren (35 § ledningsrättslagen). Om det allmänna telenätet vid en bolagisering av Televerket skall överlåtas till bolaget, skall överlåtelserna således omfatta förekommande ledningsrätt. Ledningsrätten kommer då att gå över till ett subjekt, beträffande vilket det får anses råda viss osäkerhet om det ursprungligen hade kunnat ges sådan rätt. På samma sätt kan det inte anses stå helt klart att bolaget, även om det innehar det allmänna telenätet, kommer att kunna ges ny ledningsrätt för teleledningar enligt nuvarande lagstiftning.

I 33 § ledningsrättslagen finns regler om att ändrade förhållanden kan inverka på en upplåten ledningsrätt. Motiven till bestämmelsen har berörts ovan. För t.ex. upphävande av ledningsrätt krävs det ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan om ledningsrätt. Som jag ser det torde enbart den omständigheten att en ledning överlåts till någon annan, oavsett vem, inte anses tillräcklig för att en ledningsrättsfråga skall kunna prövas på nytt. Det torde därför kunna antas att den ledningsrätt som en gång upplåtits kommer att bestå även om ledning och ledningsrätt överlåts till ett enskilt rättssubjekt.

De uttalanden som gjorts i förarbetena till ledningsrättslagen och expropriationslagen gör att det inte med säkerhet kan sägas om ledningsrätt kan komma i fråga för andra teleledningar än de som Televerket, som en del av det allmänna, har hand om. HD:s uttalande i NJA 1989 s. 650 om innebörden i uttrycket allmän teleledning i ledningsrättslagen gör inte denna osäkerhet mindre. Anses begreppet allmän teleledning i ledningsrättslagen omfatta endast statliga teleledningar av skilda slag har detta självfallet betydelse i konkurrenshänseende. Redan osäkerheten om begreppets innebörd kan i viss

mån sägas verka hämmande på konkurrensen. Till detta kommer, såsom framgått ovan, att det inte kan anses givet hur det allmänna telenätet bör behandlas efter en bolagisering och eventuell privatisering av Televerket. Det finns således flera skäl som motiverar ett förtydligande beträffande möjligheten att få ledningsrätt för teleledningar. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Utgångspunkten för att få ledningsrätt bör liksom för närvarande vara att ledningen tillgodoser *ett visst krav på allmänintresse*. Det ändamål för vilket en ledning skall användas bör alltså tillmätas betydelse. Denna utgångspunkt stämmer överens med ledningsrättslagens övergripande syfte. När allmänintresset beaktas bör hänsyn tas till att telekommunikation i många olika former spelar en allt viktigare roll i samhället. Goda telekommunikationer anses i dag vara grundläggande för att samhällslivet i skilda hänseenden skall fungera tillfredsställande. Ledningsrätt bör således kunna upplåtas för varje teleledning som tjänar ett allmänintresse eller ett allmänt ändamål. Detta gäller oavsett vem som är ägare till den ledning för vilken ledningsrätt söks.

Att ändamålet är avgörande för förutsättningarna att få ledningsrätt för teleledningar innebär självfallet gränsdragningsproblem. Dessa skiljer sig emellertid inte från de olika avvägningar som i dag får göras vid en tillämpning av ledningsrättslagen. Exempelvis skall det enligt 6 § i lagen prövas om olägenheterna av en upplåtelse från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. En bedömning av om bl. a. ett allmänintresse föreligger måste alltid göras på grundval av de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Utöver det som sagts ovan bör viss vägledning för bedömningen av förutsättningarna för ledningsrätt kunna fås vid en jämförelse med de syften som det allmänna telenätet i dag tjänar. Beaktas bör även det som angetts i motiven till ledningsrättslagen om ledningsrätt för abonnentledningar.

Det kan vidare vara befogat att i lagtexten föra in en motsvarande ändring beträffande sådana starkströmsledningar som ingår i telekommunikationssystem.

När det gäller förutsättningarna för ledningsrätt för teleledningar finns det anledning att särskilt framhålla betydelsen av den snabba tekniska utvecklingen på telekommunikationsområdet.

På sätt som återgetts ovan har HD kommit fram till att ledningsrätt kan ges för ledningar för kabel-TV. Telemmedelanden förmedlas i dag med olika tillämpningar i Televerkets nät - det allmänna telenätet - eller i andra nät. Det är redan nu tekniskt möjligt att förmedla vanliga teletjänster via de nät för kabel-TV som finns. Ett stort och ökande antal tjänster bjuds ut på marknaden och det är bara en tidsfråga innan nya teletjänster och tillämpningar för överföring av telemmedelanden dyker upp. Utvecklingen leder också till att gränserna mellan olika former av telekommunikation suddas ut. Detta är förhållanden som bör

beaktas vid prövning av förutsättningarna för ledningsrätt. Mot denna bakgrund får rättstillämpningen anpassas till de förhållanden som råder då ledningsfrågan i det enskilda fallet skall avgöras. Som jag ser det är det således inte meningsfullt att nu försöka bedöma om det ena eller andra sättet att förmedla teledelanden kan bli föremål för ledningsrätt. I förekommande fall får ställning tas till bl.a. frågan om det grundläggande kravet på att en ledning avser ett allmänt ändamål är uppfyllt. Genom det förslag till ändring i ledningsrättslagen som redovisats ovan undanröjs dock den oklarhet som råder om möjligheten för andra än Televerket att få ledningsrätt. Inom ramen för ledningsrättslagens tillämpningsområde skapas härigenom förutsättningar för konkurrens på lika villkor. Av det anförda följer också att jag inte förordar någon ändring av lagstiftningen i den riktning som Svenska Kommunförbundet har aktualiserat.

Såsom framhållits i förarbetena till ledningsrättslagen (betänkandet s. 38) är det av största vikt att man även i fråga om ledningsrätt bygger på frivilliga uppgörelser mellan de i saken intresserade parterna. Man bör i möjligaste mån knyta an till och ta till vara de fördelar som ligger i att frivilliga överenskommelser träffas om ledningsrätt och ersättning härför. Härigenom underlättas, påskyndas och förbilligas förfarandet och även från psykologisk synpunkt framstår det som betydelsefullt att frivillig uppgörelse träffas mellan parterna. Även i förarbetena till andra lagstiftningar, såsom fastighetsbildningslagen, där förrättningsförfarande används, har starkt understrukits betydelsen av frivilliga överenskommelser. Det som nu har sagts har betydelse inte minst mot bakgrund av det ökade antal intressenter (nätägare) som kan förutses i framtiden. Ytterligare bör framhållas att det är av vikt att dessa i möjligaste mån samverkar för att därigenom uppnå koordination och minsta möjliga intrång och olägenhet för de fastighetsägare som berörs.

När det gäller utformningen av författningstexten vill jag i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på den terminologi som används i förslaget till telelag. Bland annat tillståndsplikten har där knutits till begreppet allmänt tillgängligt telenät, varmed förstås telenät, som står till förfogande för användning av allmänheten. Såsom jag framhållit ovan är ledningsrättslagen uppbyggd så att den tar sikte på det ändamål av allmän karaktär som en ledning skall tjäna. Man kan tänka sig ledningar som tjänar ett allmänt ändamål men som ändå inte faller under begreppet allmänt tillgängligt telenät, t.ex. försvarets nät. Mot denna bakgrund anser jag det vara motiverat att låta ledningsrättslagen omfatta teleledning som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål.

## 21.5 Expropriationslagens tillämplighet beträffande teleledningar

Om ledningsrättslagen ändras bör samtidigt övervägas om 2 kap. 2 § expropriationslagen - se ovan avsnitten 21.1 och 21.2 - bör ges annan lydelse. Enligt den bestämmelsen får expropriation ske för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser ett allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation.

Med uttrycket annan kommunikation i bestämmelsen avses telekommunikationer och liknande. Häri innefattas alla sådana telekommunikationer som omhänderhas av Televerket, dvs. telegraf-, telefon- och andra svagströmsanläggningar som ingår i ett nät för den allmänna samfärdselns främjande (prop. 1972:109 s. 198 f).

Förarbetena till ledningsrättslagen och expropriationslagen tyder på att lagarna är avsedda att tillämpas på i huvudsak samma slag av ledningar. I fråga om teleledningar har lagstiftaren uppenbarligen tänkt främst på Televerkets ledningar. I författningstexten i lagarna har emellertid valts olika formuleringar. Ledningsrättslagen talar om "allmän teleledning", medan expropriationslagen i denna del handlar om anläggning för "allmänt behov". I expropriationslagen är det således - om man håller sig till lagtexten - allmänintresset som skall styra, och inte det förhållandet att en ledning innehas av det allmänna. Enligt min mening bör således rimligen expropriation för ett allmänt behov av anläggningar för telekommunikation redan enligt gällande expropriationslag kunna ske till förmån för enskilda rättssubjekt. En annan sak är att detta i praktiken inte varit aktuellt tidigare och att lagstiftaren vid expropriationslagens tillkomst därför inte haft anledning att ta upp den frågan. Något klarläggande av expropriationslagen i nämnda hänseende anser jag således inte behövligt.



## 22 Lagstiftningsbehovet med anledning av internationella överenskommelser på telekommunikationsområdet

I utredningsdirektiven anges lagstiftningsbehovet med anledning av internationella åtaganden på telekommunikationsområdet som en särskild fråga att överväga. Det gäller åtaganden genom skilda konventioner men också de rekommendationer som Sverige har biträtt på området. Utöver den Internationella Telekomkonventionen nämns särskilt de internationella telesatellitorganisationerna Intelsat, Inmarsat och Eutelsat. Det sägs i direktiven att dessa inte i alla delar är införlivade i svensk rätt men tillämpas av Televerket.

I denna del av betänkandet behandlar jag de internationella överenskommelserna på telekommunikationsområdet med utgångspunkt i behovet av att införliva dem i svensk rätt. Beträffande en allmän beskrivning av överenskommelser på telekommunikationsområdet hänvisar jag till avsnitten 3 och 4. Satellitkonventionerna Intelsat, Inmarsat och Eutelsat tas upp även i avsnitt 7.4.2 såvitt avser signatärsrollen enligt konventionerna.

### 22.1 Internationella telekonventionen, ITC

Den internationella telekonventionen är den överenskommelse som reglerar samarbetet inom den internationella teleunionen (ITU). En redogörelse för konventionen finns i avsnitt 4.1. Som påpekas där omarbetas konventionen med jämna mellanrum och behandlas formellt sett som en ny konvention efter varje omarbetning. Den konvention som senast har ratificerats av Sverige är den som slutfördes år 1982 i Nairobi (SÖ 1985:66).

Av den i avsnitt 4.1 gjorda genomgången av innehållet i konventionen 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 unionen. Konventionsbestämmelserna har främst karaktär av att vara gemensamma avsiktsförklaringar från de deltagande staterna angående de mål som man strävar att uppnå på telekommunikationsområdet. Något behov av att genom lagstiftning införliva konventionen synes inte föreligga. Beträffande s.k. RPOA har jag dock funnit behov föreligga av en särskild ordning för erkännande enligt konventionen (se



avsnitt 15.2). Medlen för att nå målen för det internationella samarbetet får sitt närmare innehåll i de till konventionen anslutande reglementena.

Det ur författningssynpunkt mest betydande dokumentet härvidlag torde vara radioreglementet, som ger övergripande och i vissa fall relativt detaljerade bestämmelser om vad som skall iakttas vid användning av radiosändare. Radioreglementets bestämmelser anses vara folkrättsligt bindande. Bestämmelserna iakttas av Sverige inom ramen för den verksamhet som har sin utgångspunkt i bestämmelserna i radiolagen (1966:755). Det framgår av dess 2 § att innehav och användning av radiosändare kräver tillstånd.

Frekvensrättsutredningen har i betänkandet Lag om radiokommunikation, m.m. (SOU 1991:107) lagt fram förslag till en ny lag på radioområdet. En av utgångspunkterna för det arbetet har utgjorts av radioreglementets reglering. Förslaget till lag om radiokommunikation har utformats med den inriktningen att lagregleringen ges ett sådant innehåll att de grundläggande reglerna om radioanvändning i radioreglementet, i de fall påverkan på utländska radioanvändare kan förekomma, går att återföra till den svenska lagtexten (s. 123). Genom Frekvensrättsutredningens lagförslag torde de folkrättsligt bindande föreskrifterna i konventionen och radioreglementet komma att införlivas med svensk rätt.

Vad gäller telegraf- och telefonreglementena torde dessa vara att betrakta som rekommendationer som inte behöver införlivas med svensk rätt genom lag. Detta hindrar inte att rekommendationerna kan vara av stor betydelse för det internationella samarbetet och för funktionen av internationella telekommunikationer, vilket kan föranleda att tillståndsmyndigheten inom ramen för sin verksamhet att meddela tillståndsvillkor m.m. får överväga i vilken utsträckning det är behövligt att beakta dessa rekommendationer.

## 22.2 EES-avtalet m.m.

Behovet av lagstiftning inom telekommunikationsområdet på grund av EES-avtalet utgår från de av EG:s rättsakter som innefattas i avtalet. En redogörelse för de olika rättsakterna och innehållet i dem finns i avsnitt 3. De delar av rättsakterna som behöver införlivas i svensk rätt har beaktats i de förslag som presenteras i betänkandet. Det gäller då inte bara i de hänseenden som lagstiftningsåtgärder är nödvändiga. Följande rättsakter på telekommunikationsområdet ingår i avtalet om EES.

- Kommissionens direktiv 90/388/EEG om konkurrens på marknaderna för teletjänster (tjänstedirektivet)

- Rådets direktiv 90/387/EEG om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät (ONP-direktivet)
- Rådets direktiv 91/263/EEG om inbördes harmonisering av medlemsländernas lagstiftning om terminalutrustning och om ömsesidigt godtagande av sådan utrustnings överensstämmelse (terminaldirektivet)
- Kommissionens direktiv 88/301/EEG om konkurrens på marknaden för teleterminalutrustning
- Rådets beslut 87/95/EEG beträffande standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation
- Rådets direktiv 90/544/EEG om reservering av frekvensband för det samordnade införandet av alleuropeisk, landbaserad, allmänt tillgänglig personsökning inom gemenskapen (ERMES)
- Rådets direktiv 87/372/EEG om reservering av frekvensband för det samordnade införandet av allmänt tillgänglig, alleuropeisk, cellulär, digital, landbaserad mobilkommunikation inom gemenskapen (GSM)
- Rådets direktiv 91/287/EEG om reservering av frekvensband för det samordnade införandet av digital, europeisk, trådlös telekommunikation inom gemenskapen (DECT)

Ovan nämnda direktiv har beaktats på följande sätt.

Genom att förslag läggs fram som går ut på att regulatörs- och operatörsfunktionerna fullt ut skils åt (se avsnitt 7), uppfylls ett av kraven i det s.k. tjänstedirektivet.

I telelagen föreslås bestämmelser som tar fasta på det s.k. ONP-direktivet. Detta är ett ramdirektiv med riktlinjer eller principer som skall kompletteras med bl.a. direktiv för speciella områden. Även om den svenska teletjänstmarknaden får anses i huvudsak motsvara vad som föreskrivs i ONP-direktivet (jfr prop. 1991/92:170, bil. 5 s. 4), föreslås en reglering i lag av de allmänna principer som kommer till uttryck i direktivet.

Beträffande terminaldirektivet föreslås en reglering med utgångspunkt i telelagen som innebär en anpassning till EG:s bestämmelser (se avsnitt 16.4). I fråga om Kommissionens direktiv om konkurrens på marknaden för teleterminalutrustning torde det inte finnas behov av någon anpassning (prop. 1991/92:170 bil. 5, s. 4).

Direktiven om reservering av radiofrekvenser kommer att behandlas inom regeringskansliet under hösten 1992 i samband med beredningen av Frekvensrättsutredningens förslag (SOU 1991:107) till lag om radiokommunikation, m.m. (prop. 1991/92:170 bil. 5 s. 4).

Såvitt avser rådsbeslutet om standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation kan någon lagstiftning inte anses behövlig (prop. 1991/92:170 bil. 5 s. 4).

## 22.3 Avtal inom ramen för den europeiska post- och telesammanslutningen, CEPT

Av redogörelsen i avsnitt 4.2 för den europeiska post- och telesammanslutning framgår att denna främst är att betrakta som ett europeiskt samarbetsorgan. Dess främsta uppgift har hittills varit att befordra just samarbetet mellan de europeiska post- och teleförvaltningarna. Efter hand har också operatörer som inte haft ställning av förvaltning kommit med i arbetet. Inriktningen har ofta legat på att få fram en samsyn i frågor där en internationellt accepterad lösning har stor betydelse. Formliga avtal har som huvudregel inte träffats. I vissa frågor har dock parterna avgivit gemensam avsiktsförklaringar. Dessa har hittills hållits på förvaltnings- och operatörsnivå. Såvitt kan överblickas påkallar de träffade överenskommelserna inte något införlivande med svensk lag.

Det kan noteras att CEPT i många fall har ett nära samarbete med EG. I den mån det inom EG har avkastat resultat i form av direktiv eller andra rättsakter är det givetvis med hänsyn till EES-avtalet och närmandet till EG påkallat att överväga införlivande i vissa fall genom lag. Detta har jag beaktat i enlighet med vad som anförts i föregående avsnitt.

## 22.4 Satellitkonventionerna Intelsat, Inmarsat och Eutelsat

### 22.4.1 Allmän bakgrund

Mellanstatligt samarbete som gäller telekommunikationer via satellit har organiserats runt om i världen sedan 1960-talet. Samarbetet har resulterat i bl.a. de internationella telesatellitorganisationerna Intelsat (International Telecommunications Satellite Organization), Inmarsat (International Maritime Satellite Organization) och Eutelsat (European Telecommunications Satellite Organization). Sverige har tillträtt konventionerna enligt följande.

- överenskommelsen rörande den internationella telesatellitorganisationen Intelsat år 1972 (prop. 1971:149, TU 26, rskr. 305, SÖ 1972:22 och 23),
- konventionen om den internationella organisationen för maritima telekommunikationer via satellit (Inmarsat) år 1979 (prop. 1978/79:166, TU 24, rskr. 375, SÖ 1979:25),
- konventionen om upprättande av den europeiska telesatellitorganisationen Eutelsat år 1983 (prop. 1982/83:173, TU 24, rskr. 364, SÖ 1984:1).

Varje överenskommelse består av två delar, en huvudöverenskommelse med regeringarna som parter och en driftöverenskommelse med regeringarna eller av dem utsedda organ — normalt de nationella teleförvaltningarna — som parter eller s.k. signatärer.

För Sveriges del har genom särskilda beslut Televerket bemyndigats att vara signatär till samtliga tre driftöverenskommelser (jfr avsnitt 7.4).

Konventionerna om Intelsat, Inmarsat och Eutelsat har föranlett ändringar i bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Organisationerna åtnjuter därigenom immunitet och privilegier enligt vad som föreskrivs i konventionerna.

I samband med att andra satellitsystem tagits i drift under senare tid har frågor väckts om konventionerna inte också i andra avseenden behöver införlivas med den svenska rättsordningen för att Sverige skall uppfylla sina konventionsförpliktelser. Man har därvid pekat på att det i Sverige för närvarande inte finns några allmänt tillämpliga regler för internationell televerksamhet och att den fria etableringsrätten här i landet inte står i överensstämmelse med konventionernas bestämmelser om skyldigheten för part och signatär att rådgöra med organisationerna innan andra satellitsystem får tas i drift eller får användas — s.k. teknisk och ekonomisk koordinering. Konventionerna innebär, menar man, att ett enskilt medlemsland inte utan vidare kan tillåta att någon använder sig av satellitsystem som konkurrerar med satellitorganisationernas system.

Vidare har man pekat på att det i Sverige inte finns några särskilda föreskrifter som svarar mot bestämmelserna i konventionerna om att de anläggningar på marken som sänder till satelliten eller tar emot signaler från satelliterna — s.k. jordstationer — skall vara godkända eller anmälda till organisationen.

I konventionerna används begreppen allmänna och speciella telekommunikationer. Till *allmänna telekommunikationer* hör bl.a. distribution av radio- och TV-program och s.k. tvåvägskommunikation, t.ex. telefoni, telex och dataöverföring. Med *speciella telekommunikationer* avses bl.a. direktsändningar via satellit av radio- och TV-program samt telekommunikationer för meteorologi och jordresursövervakning.

Konventionerna utgår från att televerksamheten i medlemsstaterna handhas av någorlunda enhetliga monopolorgan i varje land. Vidare förutsätts uttalat att monopolföretagen skall driva de anläggningar som är avsedda för allmänna telekommunikationer.

I konventionerna används också begreppet *rymdsektor*. Med detta menas såväl organisationernas satelliter som för deras drift erforderlig utrustning för spårning, telemetri, styrning, kontroll och övervakning och annan dithörande utrustning.

## 22.4.2 Bestämmelser om samordning

### Intelsatkonventionen

I Intelsatkonventionen återfinns de aktuella bestämmelserna om samordning i artikel XIV c—e.

#### *Allmänna nationella telekommunikationer — teknisk koordinering förutsätts*

I artikel XIV c) åläggs parterna och signatärerna skyldighet att rådgöra med styrelsen innan en annan rymdsektorsutrustning för allmänna nationella telekommunikationer upprättas, förvärvas eller används. Bestämmelsen, som syftar enbart till teknisk samordning, har följande lydelse:

- c) Part eller signatär eller person inom parts jurisdiktion skall, om han avser att upprätta, förvärva eller använda rymdsektorsutrustning vid sidan av Intelsats rymdsektorsutrustning för att tillgodose sina behov av allmänna nationella telekommunikationer, dessförinnan rådgöra med styrelsen, som i form av rekommendationer skall formulera sina iakttagelser rörande den tekniska förenligheten av sådan utrustning, och dess användning, med den befintliga eller planerade Intelsatrymdsektorns utnyttjande av radiofrekvensspektrat och utrymmet för omloppsbanor.

#### *Allmänna internationella telekommunikationer — både teknisk och ekonomisk koordinering förutsätts*

Bestämmelsen i artikel XIV d) avser allmänna internationella telekommunikationer. Enligt bestämmelsen är part och signatär skyldiga att förse församlingen med alla relevanta upplysningar innan annan rymdsektorsutrustning för sådana ändamål får upprättas, förvärvas eller användas. Bestämmelsen, som syftar både till en teknisk och till en ekonomisk samordning, har följande lydelse.

- d) Part eller signatär eller person inom parts jurisdiktion, som avser att själv eller i samverkan med andra upprätta, förvärva eller använda rymdsektorsutrustning vid sidan av Intelsats rymdsektorsutrustning för att tillgodose sina behov av allmänna internationella telekommunikationer, skall dessförinnan förse församlingen med upplysningar som är av intresse i saken och genom styrelsens förmedling rådgöra med församlingen för att tillse att sådan utrustning och dess användning är tekniskt förenlig med den befintliga eller planerade Intelsatrymdsektorns utnyttjande av

radiofrekvensspektret och utrymmet för omloppsbanor samt att man undviker betydande ekonomisk skada för Intelsats världsomfattande system. Efter sådan rådplägning skall församlingen, med beaktande av styrelsens råd, i form av rekommendationer formulera sina iakttagelser rörande de i denna paragraf angivna övervägandena ävensom utfästelsen att tillhandahållandet eller användningen av sådan utrustning inte skall äventyra upprättandet av direkta teleförelbindelser mellan samtliga deltagare genom Intelsats rymdsektor.

Bestämmelsen är snarast att se som en kompromiss mellan motstridiga uppfattningar i samband med konventionens tillkomst. Vid denna tid förespråkade vissa stater, bl.a. USA, att det bara skulle få finnas ett satellitsystem för allmänna internationella telekommunikationer. Det skulle alltså enligt denna uppfattning vara förbjudet för medlemsstaterna att upprätta och använda eller tillåta att någon inom partens jurisdiktion upprättar och använder konkurrerande satellitsystem. Andra stater däremot ville inte godta att deras handlingsfrihet beskars så kraftigt. Resultatet blev bl.a. en passus i konventionens inledning att medlemsstaterna visserligen syftar till att uppnå "ett världsomspännande telesatellitsystem" men också att de under vissa villkor förbehåller sig rätten att utnyttja andra system än Intelsats.

#### *Speciella nationella och internationella telekommunikationer — teknisk koordinering förutsätts*

Bestämmelsen i artikel XIV e) avser speciella nationella och internationella telekommunikationer. Enligt bestämmelsen är part och signatär skyldiga att genom styrelsens förmedling förse församlingen med alla relevanta upplysningar innan en annan rymdsektorsutrustning för sådana ändamål får upprättas, förvärvas eller användas. Bestämmelsen, som endast syftar till en teknisk samordning, har följande lydelse.

e) Part eller signatär eller person inom parts jurisdiktion, som avser att upprätta, förvärva eller använda rymdsektorsutrustning vid sidan om Intelsats rymdsektorsutrustning för att tillgodose sina behov av speciella telekommunikationer, nationella eller internationella, skall dessförinnan genom styrelsens förmedling förse församlingen med alla upplysningar av intresse i saken. Församlingen skall, med beaktande av styrelsens råd, i form av rekommendationer formulera sina iakttagelser rörande den tekniska förenligheten av sådan utrustning, och dess användning, med den befintliga eller planerade Intelsatrymdsektorns användning av radiofrekvensspektret och utrymmet för omloppsbanor.

Församlingens eller styrelsens rekommendationer skall avges inom sex månader från det att förfarandet inletts (artikel XIV f). Av samma

artikel framgår vidare att överenskommelsen inte gäller upprättande, förvärv eller användning av rymdsektorsutrustning som uteslutande avser nationella säkerhetsmål (punkt g).

Några närmare bestämmelser om vad styrelsens eller församlingens rekommendationer skall innehålla finns inte. Om en part eller signatär inte följer en rekommendation finns inte några sanktionsbestämmelser definierade.

Vidare bör pekas på att de aktuella konventionsbestämmelserna självfallet endast är riktade mot parterna och signatärerna — dvs. för Sveriges del mot regeringen och Televerket. Om man läser enbart den svenska översättningen får man intrycket att koordineringsskyldigheten också gäller "person inom parts jurisdiktion". Det är emellertid endast parter eller signatärer som enligt konvention är skyldiga att agera. Varje stat och signatär svarar för sin del för att koordineringskraven efterlevs inom varje land.

Före år 1979 förekom praktiskt taget inte ett enda koordineringsfall där de nu redovisade bestämmelserna tillämpades. Under åren därefter har ett flertal koordineringar redovisats, bl.a. ECS-systemet (Eutelsat), Palapa B-systemet, Arabsatsystemet, och Intersputniksystemet. Inget av dessa var beredda att ta för sig av existerande eller planerad Intelsattrafik och skadebedömningarna utföll till de koordineringssökandes fördel, dvs. Intelsat ansågs inte förorsakad väsentlig ekonomisk skada.

Frågan om en viss tjänst utgör allmänna internationella telekommunikationer eller speciella telekommunikationer har blivit aktuell under senare år i samband med Orion Satellite Corporation (Orion) och Pan American Satellite Corporation (PanAmSat). Intelsats församling har godkänt PanAmSat och Orion med vissa preciseringar.

### **Inmarsatkonventionen**

I Inmarsatkonventionen återfinns bestämmelserna om samordning med andra satellitsystem i artikel 8 som har följande lydelse.

1. Part skall underrätta organisationen om parten själv eller person under dess jurisdiktion ämnar — ensam eller i samverkan med andra — tillhandahålla, eller göra föranstalter för användning av, separat rymdsektorsutrustning i syfte att tillgodose ett eller flera av ändamålen med INMARSAT:s rymdsektor, så att teknisk förenlighet uppnås och betydande ekonomisk skada för INMARSAT-systemet undviks.
2. Styrelsen skall, i rekommendation av icke bindande natur, uttala sig om den tekniska förenligheten och skall till församlingen framföra sina synpunkter på den ekonomiska skadan.
3. Församlingen skall uttala sig i form av rekommendationer av icke bindande natur inom en tid av nio månader räknat från den dag

då de i denna artikel föreskrivna förfarandena inletts. Extra församlingsmöte kan sammankallas för detta ändamål.

I artikel 30 finns bestämmelser om att församlingen kan besluta om "upphävande av partens medlemskap" om parten underlåter att iaktta förpliktelse så att han försvårar att organisationen drivs på ett effektivt sätt. Detta torde emellertid inte komma i fråga i koordineringsfallen.

### **Eutelsatkonventionen**

I Eutelsatkonventionen finns bestämmelser om samordning med andra satellitsystem i artikel XVI punkterna a) och b).

#### *Allmänna internationella telekommunikationer — ekonomisk koordinering förutsätts*

Bestämmelserna i artikel XIV a) avser allmänna internationella telekommunikationer. Enligt bestämmelserna är part och signatär skyldiga att förse församlingen med alla upplysningar som är av intresse innan annan rymdsektorsutrustning får upprättas, förvärvas eller användas. Bestämmelsen som syftar till ekonomisk samordning har följande lydelse.

a) Varje part eller signatär, som avser, eller som blir medveten om att någon person inom partens jurisdiktion avser, att själv eller i samverkan med andra upprätta, förvärva eller använda rymdsektorsutrustning vid sidan av Eutelsats rymdsektor för att tillgodose sina behov av allmänna internationella telekommunikationer inom Eutelsats rymdsektors betjäningområde så som detta definierats i konventionens artikel III a) och b), skall före upprättandet, förvärvet eller användningen av sådan utrustning via styrelsen förse församlingen med alla upplysningar som är av intresse i saken. Styrelsen skall därvid fastställa om det är troligt att Eutelsat kommer att förorsakas betydande ekonomisk skada. Styrelsen skall underställa församlingen sin rapport och sina slutsatser.

Församlingen skall avge sitt utlåtande inom sex månader från det att ovan nämnda förfarande började. Ett extra möte med församlingen kan få sammankallas för detta ändamål.

#### *Allmänna eller speciella, nationella eller internationella telekommunikationer — teknisk koordinering förutsätts*

Bestämmelsen i artikel XVI b) avser såväl allmänna som speciella samt nationella och internationella telekommunikationer. Bestämmelsen syftar till teknisk koordinering. Bestämmelsen är enligt sin ordalydelse riktad mot styrelsen som skall utarbeta riktlinjer — närmast tekniska föreskrifter — som parterna och signatärerna har att tillämpa inom



respektive territorium gentemot den som vill använda med Eutelsat konkurrerande satellitsystem. Bestämmelsen har följande lydelse:

Styrelsen skall som en av sina första åtgärder utarbeta och underställa församlingen de riktlinjer som varje part eller signatär skall — då parten eller signatären avser, eller blir medveten om att någon person inom partens jurisdiktion avser att själv eller i samverkan med andra upprätta rymdsektorsutrustning vid sidan av Eutelsats rymdsektor för att tillgodose sina behov av allmänna eller speciella, nationella eller internationella telekommunikationer — beakta för att säkerställa att en sådan utrustning och drift blir tekniskt förenlig med Eutelsats befintliga eller planerade rymdsektors användning av radiofrekvensspektret och utrymmet för omloppsbanor.

Av artikel XVI punkten i) framgår att punkterna a) och b) inte är tillämpliga när det gäller de satellitsystem som tillhör Intelsat eller Inmarsat eller som upprättas uteslutande av nationella säkerhetsskäl.

### 22.4.3 Bestämmelser om jordstationer

Konventionerna innehåller ingen närmare definition av begreppen jordstation och mottagarstation. Detta har bl.a. inom de nordiska ländernas teleförvaltningar föranlett en diskussion om jordstationer också innefattar parabolantenner för mottagning av direktsända TV-program via satellit (receive-only earth station), vilka i Sverige kan anskaffas utan restriktioner.

#### Intelsatkonventionen

Av Intelsatkonventionen artikel VIII b) (v) framgår att det åligger signatärmötet — dvs. samtliga signatärer — att efter styrelsens rekommendationer och för dennas vägledning fastställa allmänna regler om godkännande av jordstationer för tillträde till Intelsats rymdsektor.

Bestämmelserna om godkännande av jordstationer finns i artikel 14 i driftöverenskommelsen till Intelsatkonventionen. Bestämmelserna har följande lydelse:

a) Ansökan om godkännande av jordstationer för användning av Intelsats rymdsektor skall inges till Intelsat av den signatär som utsetts av den part, på vars territorium jordstationen är eller kommer att vara belägen. Vad gäller jordstationer belägna på territorium som inte står under parts jurisdiktion skall ansökan inges av vederbörligen bemyndigat telekommunikationsorgan.

b) Underlåtenhet av signatärmötet att fastställa allmänna regler enligt överenskommelsens artikel VIII b) (v), eller av styrelsen att fastställa bedömningsgrunder och förfaranden enligt överenskommelsens artikel X a) (vi), för godkännande av jordstationer skall inte hindra styrelsen att beakta eller avgöra varje ansökan om godkännande av jordstation för användning av Intelsats rymdsektor.

c) Signatär eller telekommunikationsorgan som avses i a) i denna artikel skall i fråga om jordstationer, för vilka signatären eller telekommunikationsorganet ingivit ansökan, inför Intelsat svara för att vid sådana stationer de regler och normer iakttages, som angivits i handlingar rörande godkännandet, vilka tillställts signatären eller telekommunikationsorganet av Intelsat. Vad nu sagts gäller ej i fråga om signatär som ingivit ansökan, om den part som utser signatären, påtager sig sådant ansvar med avseende på alla eller vissa av de jordstationer som inte äges eller drives av sådan signatär.

I fråga om anmälningar av jordstationer för TV-mottagning gäller att Televerkets beställningar — "matching orders" — hos Intelsat har gjorts i form av lista över de geografiska placeringarna av de kända mottagarstationerna i Sverige och deras antennstorlekar. Intelsat har accepterat detta förenklade förfarande som för Televerkets del i praktiken innebär att avtal i vissa hänseenden träffas med ägarna av jordstationer.

### **Inmarsatkonventionen**

Av Inmarsatkonventionen artikel 15 a) och c) framgår att det åligger styrelsen — dvs. ett visst antal företrädare för signatärerna — att fastställa kravspecifikationer avseende maritima och landmobila satellittelekommunikationer för att tillgodose organisationens krav samt att anta villkor och förfaranden för godkännande av jordstationer till lands, på fartyg och på konstruktioner till sjöss för tillgång till Inmarsats rymdsektor samt för kontroll och övervakning av funktionen av sådana jordstationer som fått tillgång till och använder organisationens rymdsektor. För jordstationer på land och till sjöss, sägs det vidare, skall villkoren vara så detaljerade att nationella tillståndsgivande myndigheter kan använda dem, om de så önskar, vid typgodkännande. Bestämmelserna om jordstationer finns i artikel XIV i driftöverenskommelsen till Inmarsatkonventionen. Däri föreskrivs följande.

1. Jordstationer i förbindelse med INMARSAT:s rymdsektor skall vara godkända av organisationen i enlighet med bedömningsgrunder och förfarande som styrelsen fastställt på grundval av konventionens artikel 15 c).
2. Ansökan om sådant godkännande skall inges till organisationen av signatär, som utsetts av part på vars territorium den landbaserade jordstationen är eller kommer att vara belägen eller av den part eller den parts signatär som lämnar tillstånd till jordstationen på fartyg eller på anläggningar till sjöss. Om ansökan avser jordstation belägen på ett territorium, på ett fartyg eller på en anläggning till sjöss, som ej lyder under någon parts jurisdiktion, skall den inges av bemyndigat telekommunikationsorgan.

3. Varje sökande som avses i 2. skall beträffande jordstationer, för vilka ansökan ingivits till organisationen, svara för att vid dessa stationer iakttas de förfaranden och regler som organisationen utfärdar. Vad nu sagts gäller ej i fråga om signatär, som ingivit ansökan, om den part som utsett signatären påtager sig sådant ansvar.

### **Eutelsatkonventionen**

Av artikel XII b) (vi) Eutelsatkonventionen framgår att det ankommer på styrelsen — dvs. signatärerna — att anta villkor och förfaranden för godkännande av normaljordstationer för tillträde till Eutelsats rymdsektor, för kontroll och övervakning av funktionsegenskaperna hos dessa jordstationer samt för samordning av jordstationers tillträde och användning av Eutelsats rymdsektor. Vidare framgår av samma artikel b) (vii) att styrelsen också skall godkänna andra jordstationer än normaljordstationer för tillträde till Eutelsats rymdsektor.

Dessa bestämmelser i artikel XII skall läsas i förening med artikel 15 i driftöverenskommelsen om godkännande av jordstationer, vari föreskrivs följande.

a) Ansökningar om godkännande av jordstationer, vare sig det gäller sändarstationer, mottagarstationer eller kombinerade sändar- och mottagarstationer, för tillträde till Eutelsats rymdsektor får endast inges till Eutelsat av den signatär som utsetts av den part på vars territorium jordstationen är eller kommer att vara belägen, eller, beträffande jordstationer på territorier som inte är under någon parts jurisdiktion, av ett vederbörligen bemyndigat telekommunikationsorgan.

b) Styrelsens underlåtenhet att anta villkor och förfaranden för godkännande av jordstationer enligt konventionens artikel XII b) vi) skall inte hindra styrelsen att beakta eller avgöra varje ansökan om godkännande av jordstation.

c) Varje signatär eller telekommunikationsorgan som avses i a) i denna artikel skall beträffande jordstationer, för vilka signatären eller organet ingivit en ansökan, inför Eutelsat svara för att vid dessa stationer iakttas de villkor och tekniska bestämmelser som anges i det dokument om godkännande som Eutelsat utfärdar. Vad nu sagts gäller inte i det fall då en signatär har ingivit ansökan men parten som utsett signatären tar på sig sådant ansvar.

Varken huvudöverenskommelsen eller driftöverenskommelsen ställer upp några materiella krav på hur en jordstation tekniskt skall vara utformad. I artikel XV d) huvudöverenskommelsen har emellertid parterna gjort följande åtaganden:

Alla parter skall om nödvändigt vidta åtgärder inom ramen för sin jurisdiktion för att förhindra användning i förbindelse med Eutelsats

- rymdsektor av sådana jordstationer som inte uppfyller kraven i
- artikel 15 i driftöverenskommelsen.

#### 22.4.4 Överväganden och slutsatser

Av de olika satellitkonventionerna följer, som redovisats ovan, ett antal skyldigheter av skilda slag. I fråga om samordning skall parter och signatärer rådgöra eller förhandla med samt underrätta och ge upplysningar till olika organ inom organisationerna. Detta leder enligt resp. överenskommelse till att rekommendationer lämnas av organisationen. Några närmare bestämmelser om vad rekommendationerna skall innehålla finns inte. Beträffande jordstationer skall organ inom organisationerna fastställa regler eller villkor för godkännande av stationer för tillträde till rymdsektorn. Vidare skall villkor och förfaranden fastställas för kontroll och övervakning av sådana jordstationer som har fått tillgång till en rymdsektor. Det har också angetts en skyldighet för parterna att inom sina territorier hindra användning av jordstationer som inte fyller kraven.

Såvitt avser den internationella samordningen i fråga om användning av rymdsegment utgår denna från samarbetet inom ITU. Radioreglementet till den Internationella Telekonventionen innehåller bl.a. en frekvenstabell som anger uppdelningen av frekvensspektrum mellan olika tjänster, t.ex. rundradio från sändare på marken, satellitrundradio, mobil radio och fast satellittrafik. När det gäller den fasta satellittrafiken skiljer man på sändningar från jorden till satelliten (s.k. upplänkning) och sändningar från satelliten tillbaka till jorden (s.k. nedlänkning). Frekvenstabellen innehåller inga detaljkrav om frekvensbandens användning för t.ex. allmän, privat, kommersiell, civil eller militär radiotrafik. Tabellen ställer inte heller några tekniska krav för de olika tjänsterna. Sådana krav fastställs internt i varje land eller genom internationella överenskommelser. Vid den nationella frekvensplaneringen tas hänsyn till grannländer och övriga användare. Som ett komplement till frekvenstabeller finns detaljerade föreskrifter om hur denna nödvändiga internationella koordinering skall genomföras.

Fördelningen av frekvenser kan sägas ske på tre olika nivåer. Beslut att ett visst frekvensband skall anslås för en viss tjänst, t.ex. satellitrundradio (allocation), fattas vid en världsradiokonferens. Beslut som innebär att olika stater tilldelas separata frekvenser (allotment) fattas antingen vid en världsradiokonferens eller vid en regional konferens. När det gäller användningen av satelliter får en stat genom ett beslut om allotment inte bara en viss frekvens utan också en viss position i den geostationära satellitbanan.

Den nationella frekvensfördelningsplaneringen görs fr.o.m. den 1 juli i år vid Telestyrelsen. Frekvensfördelningsplaneringen fastställs i en särskild plan som utgår från den internationella planeringen. I planen, som består av en tabell, anges över 150 olika frekvensband.

För varje frekvensband anges ett särskilt användningsområde, t.ex. fast trafik via satellit och rundradio via satellit, med vissa restriktioner eller andra upplysningar för radiotrafiken i landet.

Några särskilda föreskrifter som direkt tar sikte på telekommunikation via satellit finns inte i Sverige. Eftersom sådan kommunikation kräver radiomottagare och radiosändare blir dock radiolagen (1966:755) och kungörelsen (1967:446) om radiosändare tillämpliga.

I radiolagen föreskrivs att det krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg få inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare. Tillståndet skall meddelas för viss tid. - Av kungörelsen om radiosändare följer att det är Telestyrelsen som är tillståndsgivande myndighet.

Det bör här nämnas att Frekvensrättsutredningen (K 1990:02, dir. 1990:4) nyligen har lagt fram förslag till en ny tillståndsreglering i fråga om planering och fördelning av frekvenser samt innehav av radiosändare (se SOU 1991:107). Lagstiftningen är avsedd att ersätta ovan angivna bestämmelser. Inriktningen har varit att beakta radioanvändningens betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt. Nämnas här kan även lagen (1982:963) om rymdverksamhet och förordningen (1982:1069) om sådan verksamhet samt Radiolagsutredningens förslag (se SOU 1992:31) till lag om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten.

När behovet av en reglering avseende *samordningsfrågorna* övervägs bör beaktas den internationella liberalisering beträffande satellitkommunikationer som pågår. Det står klart att denna process, om än i olika hög grad, kommer att få inverkan på tillämpningen av satellitkonventionerna. Mot bl.a. denna bakgrund anser jag att det för närvarande inte bör ges några särskilda föreskrifter på grund av konventionernas bestämmelser om samordning. Det gäller särskilt som den internationella resp. nationella frekvensfördelningsplaneringen samt den nationella reglering som nämnts ovan i stort sett torde svara mot det krav på samordning som ställs upp i konventionerna. Den nationella regleringen har för övrigt varit densamma under den tid som satellitorganisationerna har varit verksamma. Frågan om de närmare och framtida formerna för samordning kan lämpligen övervägas vidare i samband med att signatärsrollen enligt konventionerna prövas, jfr avsnitt 7.4.2.

Vid en bedömning av hur konventionerna förhåller sig till svensk rätt finns vidare anledning att notera de ovan redovisade bestämmelserna om *jordstationer* och radiolagens regler om radiomottagare. När det gäller mottagning finns nationellt i dag inte något krav på tillstånd. I radiolagen finns i stället en uttrycklig bestämmelse om att mottagare får innehas och användas av var och en. Mottagare får dock inte användas på ett sådant sätt att mottagning på andra platser störs. Med mottagare förstås enligt lagens definition anordning för mottagning av

radiosändning eller trådsändning. Definitionen täcker således också sådana mottagare som tar emot radiosignaler via en satellit.

■ Som skäl för bestämmelsen anförde departementschefen i prop. 1966:149 (s. 28) bl.a. följande.

○ I ett demokratiskt samhälle, där informations- och yttrandefriheten anses som en av de viktigaste medborgerliga rättigheterna, är det en självklar princip att var och en skall ha rätt att inneha radio- och trådmottagare och lyssna eller se på varje rundradiosändning som han kan motta på sin apparat. En sådan rättighet stämmer enligt min mening väl överens med bestämmelserna om yttrandefrihet i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I en lag som slår fast de grundläggande rättigheterna i fråga om radion bör, såsom bl.a. JK anfört, rätten att inneha och använda mottagare komma till uttryck. Principen om denna rätt utesluter inte att utövandet av rätten förenas med skyldighet att betala en avgift för finansieringen av rundradioverksamheten i landet. Enligt gällande ordning bestämmer Kungl. Maj:t licensavgifter efter hörande av riksradien. Denna ordning bör enligt min mening skrivas in i lagen. Jag anser det vidare 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. Möjlighet bör också finnas att meddela ordningsföreskrifter för användning av mottagare.

Angående frågan om möjligheter att föreskriva om radiomottagares beskaffenhet uttalade departementschefen i samma proposition följande (s. 39).

■ Rätten att inneha och använda mottagare får anses innebära att myndighet eller annat allmänt organ inte äger föreskriva om mottagares beskaffenhet eller hindra framställning eller försäljning av mottagare, om syftet skulle vara att försvåra eller göra det omöjligt att motta viss sändning eller sändning av visst slag. Ett särskilt förbud häremot, såsom JK ifrågasätter, anser jag inte nödvändigt.

■ Den svenska regleringen i berört hänseende har varit oförändrad under hela den tid som satellitkonventionerna varit i kraft. Någon ändring av konventionerna har inte ansetts nödvändig under denna tid trots att radiolagens bestämmelser om mottagning av sändningar framstår som liberalare än regleringen i resp. konvention. Numera förs för övrigt diskussioner inom ramen för det internationella samarbetet för att få till stånd en ändring (liberalisering) av överenskommelserna i nämnda hänseende. I sammanhanget kan också noteras att andra länder har infört bestämmelser liknande de svenska.

■ Som jag ser det finns det anledning att ta fasta på denna utveckling inom det internationella samarbetet. Ett närmande av den nationella

regleringen till det synsätt, som gäller - i vart fall - enligt konventionernas lydelse, skulle stå i strid med här sedan lång tid grundläggande principer och kan inte heller anses ligga i tiden. I stället finns det skäl att verka för att den påbörjade internationella utvecklingen fortgår. Jag vill här också peka på den liberalisering och harmonisering inom EG som är på gång inom området för satellitkommunikation. Den liberaliseringsprocessen kan komma att få långtgående konsekvenser för Eutelsats vidkommande.

Avslutningsvis vill jag tillägga att satellitfrågorna givetvis bör följas upp på lämpligt sätt. Huvudansvaret härvidlag torde få läggas på Telestyrelsen.

## V SPECIALMOTIVERING

### 23 Specialmotivering till författningsförslagen

Den allmänna motiveringen följer i stort sett uppläggningsen av telelagen och innehåller utförliga beskrivningar av såväl principfrågor som detaljproblem. I den följande specialmotiveringen hänvisas därför i stor utsträckning till de allmänna avsnitten. Detsamma gäller i fråga om förslagen till ändringar i övrig lagstiftning.

#### 23.1 Förslaget till telelag

Inledningsvis finns det anledning att beröra frågan, som tas upp i direktiven, om bestämmelserna i Frekvensrättsutredningens förslag till lag om radiokommunikation, m.m. bör ingå i en telelag eller om det bör vara två separata lagar. Det finns skäl som talar för en sammanslagning. Sålunda kan det sägas att de föreslagna lagarna reglerar i huvudsak samma rättsområde, dvs. betingelserna för att driva telekommunikationsverksamhet. Det internationella samarbetet på området sker till stor del inom samma kretsar. Vad gäller det materiella innehållet kunde det tänkas att en sammanslagning av lagarna skulle kunna få till effekt att det, också formellt sett, skulle bara bli fråga om ett tillståndsförfarande, och inte som nu formellt skilda tillståndsbeslut.

Det sistnämnda förhållandet bör dock inte överdrivas. Medan förslaget till lag om radiokommunikation, m.m. förutser en ganska betydande omfattning på tillståndsverksamheten (även om också användningen av generella tillstånd kan antas komma att utvidgas i förhållande till dagens läge) innebär förslaget till telelag att endast ett begränsat antal tillståndsfrågor kommer att bli aktuella.

Förhållandet att jag valt att inte föreslå en gemensam lagstiftning har dock i första hand en annan bakgrund. Det finns anledning att beakta att lagen om radiokommunikation, m.m. reglerar användningen av endast ett av flera överföringsmedium för telemeddelanden, nämligen



radiovågor. Telelagen har härvid ett bredare spektrum, genom att överföringen här kan ske också trådbundet. Det är dessutom så att radio har användningar som ligger utanför televerksamhet enligt den begreppsbestämning som tillämpas i telelagen. Telelagen tar upp vad som allmänt sett kan karakteriseras som kommersiell televerksamhet med inriktningen på interaktiva tillämpningar. Radiovågor används därutöver i betydande grad för enkelriktade meddelanden till allmänheten i form av rundradio, dvs. ljudradio och televisionsutsändningar. Förutsättningarna för att få bedriva sådan verksamhet regleras för närvarande bl.a. av bestämmelserna i 5 § radiolagen och följande paragrafer. Eftersom bestämmelserna i lagen om radiokommunikation, m.m. får betydelse för såväl televerksamhet i telelagens mening som rundradioverksamhet finns det skäl att hålla dessa bestämmelser i en särskild lag. Någon sammanslagning av bestämmelserna bör därför inte ske.

Det finns också anledning att i detta sammanhang peka på vad som i denna fråga uttalats av Frekvensrättsutredningen. Det sägs i utredningens betänkande: "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." (SOU 1991:107 s. 224)

Beträffande de bemyndiganden som tagits upp i förslaget till telelag har genomgående uttryckssättet "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva ..." använts, när det åsyftas att föreskriftsmakten skall delegeras. I de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av ett sådant bemyndigande kan regeringen bestämma vilken myndighet som skall besluta i särskilda fall. Ibland har det dock fallit sig naturligt att redan i lagen peka ut den beslutande myndigheten. Så har skett i fråga om tillståndsmyndigheten/Telestyrelsen i 6 och 7 §§ samt i 12 och 21 §§.

## 1 §

Paragrafens första stycke fastställer lagens tillämpningsområde. Vad som avses med televerksamhet framgår av andra stycket.

Andra stycket upptar definitioner av vissa begrepp som återkommer i lagen. Dessa bygger såväl på de definitioner som används inom den internationella teleunionen som på EG:s begreppsbestämningar i direktiv på telekommunikationsområdet. De har dock anpassats till svenska förhållanden och behovet av reglering här i landet, vilket gör att direkt överensstämmelse med motsvarande definitioner inom ITU och EG inte alltid kan presumeras. Några mera betydande skillnader torde dock inte finnas.

Begreppet *telemeddelande* innefattar att det är någon form av information som överförs. Överföringsmedium kan bestå i radiovågor. Det kan också bestå i ljus eller elektromagnetiska svängningar, varvid särskilt anordnade ledare används.

*Telefonitjänst* utgörs av förmedling för annan av sådana telemeddelanden som består av tal. Inom EG (ONP-direktivet, 90/387/EEG) definieras telefoni som det kommersiella tillhandahållandet av allmänt tillgänglig eller direkt röstöverföring i realtid via allmänt tillgängliga nät. Som påpekats i avsnitt 10.2.1 kan inom nät som upplåts för telefoni också andra telemeddelanden förmedlas. Det är inte heller alltid möjligt att vid varje tillfälle konstatera huruvida den tjänst som används i ett nät utgörs av telefoni eller av exempelvis telefax. Begreppet telefoni har dock en särskild betydelse genom det telepolitiska mål som riksdagen har beslutat (prop. 1990/91:87 s. 137 f, TU28, rskr. 369). Det är därigenom fastslaget att staten skall ha ett grundläggande ansvar för telefonitjänsten i hela landet.

Begreppet telefonitjänst är i och för sig inte beroende av på vilket sätt abonnenten är ansluten till nätet. Det finns således såväl telefonitjänst till fast anslutningspunkt, där abonnentanslutningen är lokaliserad till en bestämd punkt, som telefonitjänst med anslutningen via radio. I sistnämnda fall är det alltså fråga om mobiltelefoni.

Med *televerksamhet* avses såväl förmedlingen av telemeddelanden via telenät som tillhandahållande av fasta förbindelser, alltså förbindelser där hyresmannen enligt avtal disponerar över en viss överföringskapacitet för förmedling av telemeddelanden.

*Allmänt tillgängligt telenät* är ett telenät som står till förfogande för användning av allmänheten. Definitionen bygger till stor del på EG:s motsvarande begrepp i ONP-direktivet. Enligt detta avses därmed den allmänt tillgängliga infrastruktur för telekommunikation, som medger överföring av signaler mellan definierade nätanslutningspunkter via tråd, via mikrovåg, via optiska media eller genom andra elektromagnetiska media.

Det som är avgörande för om nätet skall anses allmänt tillgängligt i telelagens bemärkelse är alltså huruvida det står till förfogande för användning av allmänheten. Som utvecklats närmare i den allmänna motiveringen bör med allmänheten avses inte endast alla och envar utan någon som helst begränsning. Även en på visst sätt avgränsad målgrupp bör kunna anses som allmänheten i denna mening. Härvid hänvisas till övervägandena i avsnitt 10.2.1.

Genom bestämmelsen i tredje stycket undantas från lagens tillämpningsområde utsändning till allmänheten av radioprogram i den mening som detta begrepp har enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

## 2 §

Bestämmelserna i denna paragraf anger de grundläggande målen för lagregleringen. Myndighetsutövningen på telekommunikationsområdet skall utgå härifrån och bl.a fastställandet av tillståndsplikten och av innehållet i tillståndsvillkoren skall ske mot bakgrund av dessa mål.

De i paragrafen angivna målen har sin grund i de telepolitiska beslut som riksdagen har fattat (prop. 1987/88:118, TU28, rskr. 402 samt prop. 1990/91:87, TU28, rskr. 369). Närmare redovisning av dessa beslut finns i avsnitt 8.1.

## 3 §

Bestämmelsen har sin utgångspunkt i de uttalanden som i skilda sammanhang har gjorts angående betydelsen av konkurrens inom telekommunikationsområdet. Uttalanden av sådan innebörd förekommer bl.a. i prop. 1987/88:118 s.16, prop. 1990/91:87 s. 146 ff och prop 1991/92:100 Bil. 7, s. 137. Även EG:s reglering har denna inriktning, vilket bl.a. tar sig uttryck i en strävan mot harmonisering av medlemsländernas lagbestämmelser för att ge möjlighet att konkurrera inom hela gemenskapen.

Konkurrensen är dock inte ett mål i sig, utan en marknad med konkurrens skall skapas och upprätthållas som ett medel för att nå effektiva telekommunikationer. Därmed skall tillgång till telefonitjänst även i framtiden tillförsäkras dem som bor i glesbygd eller har förvärvsverksamhet på ställen där det inte är kommersiellt intressant att erbjuda telefonitjänst.

## 4 §

Vad gäller televerksamhet som bedrivs med användning av radiosändare krävs enligt gällande lag tillstånd enligt 2 § radiolagen (1966:755). Till den del verksamheten berör förhållanden som är hänförliga till radioanvändningen, såsom frekvenstilldelning och tekniska specifikationer för utrustningen och dess handhavande, gäller vad som föreskrivs i radiolagen och därtill anslutande föreskrifter.

Det finns anledning anta att radiolagens ifrågasvarande bestämmelser kommer att vara ersatta med en ny lagstiftning på radioområdet senast i samband med att telelagen kan komma att träda i kraft. Se betänkandet Lag om radiokommunikation, m.m. (SOU 1991:107).

## 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndspliktens omfattning. Bestämmelserna har utförligt motiverats bl.a. i avsnitt 10.

Vad som avses med allmänt tillgängligt telenät framgår av avsnitt 10.2.1. Innebörden av telefonitjänst har redovisats i specialmotiveringen till 1 §. Med mobil teletjänst avses teletjänst där det för anslutningen av abonnenter används radiosändare/mottagare. En mobil teletjänst i denna bemärkelse är således inte användningen av sladdlös telefon. Visserligen används radio i en sådan terminal, men utgångspunkten är dock den fasta anslutningspunkten som teleoperatören tillhandahåller.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 10.2.1) är innebörden av andra stycket att endast ett begränsat antal tillståndspliktiga som tillhandahåller telefonitjänst kommer att finnas under överblickbar tid. Inte heller vad gäller mobila teletjänster (såväl telefonitjänst som andra teletjänster) torde det komma att röra sig om mer än en begränsad krets.

Tillståndsplikten för den som tillhandahåller fasta förbindelser åt annan fastslås i tredje stycket. Bestämmelsen motiveras i avsnitt 10.2.3. Det är att notera att tillståndsplikten gäller såväl nätägaren som den som i sin tur har hyrt överföringskapacitet av annan för att hyra ut förbindelser. I sistnämnda fall är tillståndsplikten dock inskränkt till att enbart gälla den som har en verksamhet av sådan omfattning att den har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer eller konkurrens på telemarknaden.

Inom ramen för paragrafen kan det finnas skäl att identifiera vad som skall vara styrande för bedömningen av den betydelse som en verksamhet kan ha med hänsyn till de i 2 och 3 §§ angivna syftena. Även i övrigt kan det visa sig vara befogat med föreskrifter av regeringen eller av Telestyrelsen till verkställighet av bestämmelserna i andra och tredje stycket. Sådana föreskrifter kan då meddelas med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

## 6 §

Tillståndsmyndighet bör vara den nya Telestyrelsen. Denna skall pröva alla frågor om tillstånd, således även t.ex. frågor om återkallelse av tillstånd.

Paragrafens andra stycke upptar en möjlighet att få besked i förhand i frågan huruvida en verksamhet på teleområdet är tillståndspliktig eller tillståndsfri. Den som ansöker om förhandsbesked måste lämna uppgift om verksamheten, dess omfattning och inriktning, allt i den utsträckning som det behövs för att myndigheten skall kunna göra en bedömning av huruvida tillståndsplikt föreligger. Är ansökan om förhandsbesked bristfällig i något avgörande hänseende får det ankomma på sökanden att komplettera med behövliga uppgifter.

Ett förhandsbesked skall ha en begränsad giltighetstid. Den tid som det skall gälla får bestämmas av tillståndsmyndigheten mot bakgrund av den utveckling på teleområdet som kan förväntas och hur denna

utveckling kan tänkas komma att påverka den ifrågavarande verksamhetens betydelse för uppnåendet av lagens syften. Vidare bör det av beslutet klart framgå vilka förutsättningar som utgjort grundval för beslutet. Givetvis gäller förhandsbeskedet endast under dessa förutsättningar.

## 7 §

Paragrafens första stycke innehåller en möjlighet att besluta om undantag i ett särskilt fall från tillståndsplikten enligt 5 §. Med hänsyn till att tillståndsplikten redan i 5 § avgränsats till att omfatta endast en mycket begränsad krets blir tillämpningsområdet för denna bestämmelse ytterst snävt. Mot bakgrund av utvecklingen inom teleområdet får bestämmelsens närmare tillämpningsområde fastställas genom praxisbildning.

Anmälningsskyldighet enligt andra stycket kan komma i fråga dels beträffande sådana verksamheter som inte omfattas av bestämmelserna i 5 § första respektive tredje stycket, dvs. verksamheter som tillhandahåller andra teletjänster än telefonitjänst, mobil teletjänst och förbindelser, dels nu nämnda verksamhetslag som inte har sådan betydelse som anges i 5 § andra stycket.

## 8 §

Bestämmelsen motiveras i avsnitt 11.3.

## 9 §

Paragrafen upptar bestämmelser om återkallelse av tillstånd. Om verksamheten drivs i strid med lagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen skall detta föranleda att tillståndet återkallas. Det skall dock finnas ett rimligt utrymme för tillståndshavaren att efter påpekande från myndigheten rätta det felaktiga beteendet. Det kan förutsättas att den vanligaste formen för myndighetens åtgärd härvidlag blir ett uttryckligt föreläggande. Även andra former kan dock tänkas. Huvudsaken är att tillståndshavaren otvetydigt får klart för sig det felaktiga beteendet och vad som skall göras för att rätta till det. Återkallelse får inte ske om inte tillståndshavaren fått tillfälle till rättelse. Sker rättelse bör det därefter inte komma i fråga att återkalla tillståndet.

Återkallelse skall inte ske om avvikelserna från bestämmelserna är av mindre betydelse. Vid bedömningen härav får det övervägas i vilken utsträckning det felaktiga beteendet har betydelse för uppnåendet av de i 2 och 3 §§ angivna målen. I det sammanhanget bör det tas hänsyn till i vilken grad det felaktiga beteendet påverkar enskilda teleanvändare och andra operatörer. Givetvis har en snar rättelse av huvuddelen av

ett felaktigt beteende också betydelse. Om myndigheten finner att avvikelserna får anses vara av mindre betydelse vad gäller frågan om eventuell återkallelse, bör detta inte beta myndigheten möjligheten att med användning av föreläggandeinstrumentet, företrädesvis i kombination med vite, se till att rättelse åstadkoms.

Beslut i frågor om återkallelse skall fattas av tillståndsmyndigheten, se under 6 §.

## 10 §

Se avsnitt 11.1.

## 11 §

Se avsnitt 11.2.

## 12 §

Paragrafen upptar bestämmelser om tillståndsvillkor. Beslut om sådana skall fattas av tillståndsmyndigheten i samband med att en ansökan om tillstånd prövas eller i samband med att ett tillståndsvillkors giltighetstid löper ut.

De bakomliggande syften som skall vara styrande för tillståndsmyndighetens beslut är de som finns angivna i 2 och 3 §§, vilka bestämmelser i sin tur bygger på de av riksdagen fattade telepolitiska besluten. Beträffande målen för regleringen hänvisas till specialmotiveringen till 2 och 3 §§ och där gjorda vidarehänvisningar.

De i andra stycket införda exemplifieringarna har sin utgångspunkt i de telepolitiska besluten och vad som är påkallat med hänsyn till närmandet till EG. En utförlig motivering till bestämmelserna finns i avsnitt 11.4.

Beträffande de finansieringsfrågor som aktualiseras i samband med villkorsbestämningen hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 17.2.

Tredje stycket motiveras i avsnitt 11.5.

## 13 §

Bestämmelserna berörs i den allmänna motiveringen avsnitt 11.4.

Förhållandet att anvisningen om upphandlingsmöjligheten har inskränkts till tillståndshavare har sin grund i att det företrädesvis torde bli aktuellt med upphandling från denna krets. Detta skall dock inte tolkas så att upphandling från andra är utesluten.

Beträffande andra stycket hänvisas till Ds 1992:4, Offentlig upphandling och EES.

**14 §**

Paragrafen ger möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter som enligt grundlag annars skulle meddelas i lag under krig och med krig likartade förhållanden som beskrivs i bestämmelsen. De bestämmelser som härvid avses är exempelvis föreskrifter om inskränkning av teletrafiken för att tillgodose försvarets behov.

**15 §**

Bestämmelsen motiveras i 12.1.3.

**16 §**

Bestämmelsen har sin grund i strävandena att göra allmänt tillgängliga nät öppna för inkoppling. Det får därför inte förekomma att den som är innehavare av ett nät för anslutning till nätet ställer upp krav, som inte kan motiveras utifrån de i paragrafen angivna grunderna. Bestämmelsen motiveras utförligt i avsnitt 12.1. Det framhålls där också att upprätthållandet av vanliga kommersiella villkor med avseende på rätt till betalning, prövning av kreditvärdighet, etc. inte skall anses som hinder i nu angiven bemärkelse.

**17 §**

Se avsnitt 12.1.3

**18 §**

Paragrafen upptar bestämmelser om tillståndshavares taxor för telefonitjänst och för uthyrning av fasta förbindelser med avseende på verksamhet inom allmänt tillgängligt telenät. Beträffande sistnämnda begrepp hänvisas till specialmotiveringen till 1 §.

Med att taxesättningen skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader avses detsamma som det av EG använda begreppet "kostnadsorienterad". En närmare redovisning av denna bestämning finns i den allmänna motiveringen, avsnitt 10.2.

Föreskriften att taxorna skall hållas tillgängliga av tillståndshavarna skall inte uppfattas så att det däri innefattas ett krav på en aktiv publiceringsåtgärd. De bör förstås så att taxorna på förfrågan skall tillhandahållas. En annan sak är att det av praktiska skäl och som ett element i konkurrensen kan vara motiverat för den enskilde tillståndshavaren att låta taxorna bli mera allmänt publicerade.

**19 §**

Bestämmelsen innebär att regeringen, trots att det skulle komma att strida mot kravet i föregående paragraf på kostnadsgrundande prissättning, kan meddela bestämmelser om högsta pris för telefonitjänst. En reglering med sådant innehåll finns för närvarande i teleförorrdningen (1985:765).

Bestämmelsen har en sådan utformning att det inom dess ram är möjligt för regeringen att göra en pristaksbestämmelse tillämplig endast på en viss användarkategori. (Jfr. prop. 1991/92:150 bil. I:4, s. 3.)

Med avgränsningen till telefonitjänst till fast anslutningspunkt följer att bestämmelsen inte medger pristak för mobiltelefoni.

**20 §***Första stycket*

Av bestämmelsen följer en skyldighet för den som har fått tillstånd att driva televerksamhet enligt telelagen att upplåta telenät för samtrafik. Eftersom skyldigheten knyts till tillståndsfrågan, är det inom allmänt tillgängligt telenät som skyldigheten gäller - se avsnitt 13.2. Se även 15-17 samt 23 och 34 §§.

*Andra stycket*

Denna bestämmelse anger de grunder som skall gälla i fråga om ersättning för samtrafik. Dessa har redovisats i avsnitt 13.3.

**21 §**

I bestämmelsen anges syftet med nummerplaneringen mot bakgrund av denna frågas stora betydelse för ett effektivt telesystem. Här regleras också ansvaret för nummerplaneringen. Innebörden i att nummerplaner skall fastställas av myndighet och att myndigheten skall ha möjlighet att ta initiativ till att ändra en plan har motiverats utförligt i avsnitt 14.2.

Ytterligare föreskrifter som närmare anger grunderna för nummerplanernas struktur bör, efter regeringens bemyndigande, meddelas av Telestyrelsen. Se även 34 §.

**22 §**

Bestämmelsen anger den skyldighet som skall gälla generellt för den som tillhandahåller teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät att följa de planer som har fastställts enligt 21 §. Skyldigheten är inte inskränkt till tillståndshavare och avser vidare varje slag av teletjänst under förutsättning att den förmedlas inom allmänt tillgängligt telenät.



Regleringen har sin grund i den stora betydelsen av att det allmänt tillgängliga telenätet fungerar tillfredsställande.

### 23-25 §§

Paragraferna innebär att de grundläggande bestämmelserna i EG:s terminaldirektiv (91/263/EEG) införlivas med svensk lag. De föreskrifter i övrigt som behövs för införlivandet torde kunna tillföras genom regeringsförordning och myndighetsföreskrifter.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2, 16.3 och 16.4) redovisas bakgrunden till bestämmelserna samt det införlivande av vissa av reglerna som kommer att ske genom den föreslagna lagen om teknisk kontroll.

Det i lagen använda begreppet "saluföras" motsvarar det som i EG:s direktiv benämns "marknadsföras".

### 26 §

Se avsnitt 17.1.

### 27 §

I syfte att bl.a. kontrollera telesystemets funktion i olika hänseenden avlyssnas teletrafiken i viss utsträckning hos Televerket och andra teleoperatörer. Ett sådant behov kommer att finnas även framöver.

Bestämmelsen skall ses mot bakgrund av 4 kap. 8 § brottsbalken om brytande av telehemlighet, men också som en anvisning till den som driver televerksamhet att så långt det är möjligt begränsa det integritetsintrång som åtgärden innebär (jfr prop. 1981/82:24 s. 6).

Se vidare 28-30 §§ angående tystnadsplikt i televerksamhet.

### 28 §

Bestämmelsen reglerar jämte följande paragrafer tystnadsplikten i televerksamhet. Regleringen kan jämföras med de bestämmelser om sekretess hos Televerket som i dag finns i sekretesslagen (1980:100).

Tystnadsplikten gäller den som i televerksamhet har fått del av vissa angivna uppgifter och därmed *var och en som är eller har varit verksam* i ett sådant sammanhang.

De olika uppgifter som skyddas korresponderar mot en möjlighet för myndighet att i vissa fall få tillgång till uppgifter, se 29 §.

Med uppgifter om teleabonnemang avses bl.a. telefonnummer, oavsett om abonnemanget begärts hemligt eller inte, samt abonnemangsinnehavarens adress och namn. I fråga om sådana uppgifter hos privaträttsliga subjekt som har publicerats när lagen träder i kraft får

förutsättas att medgivande att lämna uppgifterna finns. Någon övergångsreglering i den frågan torde därför inte vara nödvändig.

Av första stycket 2 följer en tystnadsplikt för innehålllet i telemeddelanden. Denna tystnadsplikt kan brytas endast om den enskilde medger det eller med stöd av föreskrifter i lag. Gentemot den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller annars är avsändare eller mottagare av meddelandet gäller tystnadsplikten självfallet inte.

Med andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande avses exempelvis när, mellan vilka abonnemang eller under hur lång tid som telemeddelanden har utväxlats. Sådana uppgifter kan i särskilda fall lämnas ut efter begäran av myndighet enligt 29 § tredje stycket (se avsnitt 19.4.1). Det kan här noteras att det är fråga om uppgifter som *har förmedlats*.

Andra stycket har motiverats i avsnitt 20.5.2 (jfr 9 kap. 8 § och 5 kap. 1 § sekretesslagen).

## 29 §

Bestämmelsen motiveras i avsnitt 19.4.1.

### *Första stycket*

Här regleras det vid 28 § nämnda undantaget från tystnadsplikten i förhållande till den som på angivet sätt har tagit del i utväxlingen etc av ett telemeddelande eller är abonnemangsinnehavare. I fråga om den som innehar ett abonnemang som använts för utväxlingen av ett telemeddelande är enbart detta förhållande inte tillräckligt för att få del av en uppgift som avser innehålllet i ett telemeddelande.

Regleringen möjliggör för abonnenter att kunna ta del av de uppgifter som behövs för kontroll av teleräkningar och för att komma till rätta med olika slags störningar av teleförbindelserna.

### *Andra och tredje styckena*

Föreskrifterna ger myndigheter möjlighet att i vissa fall få tillgång till uppgifter som behövs i delgivningssammanhang och i brottsutredande verksamhet. Bestämmelserna svarar i princip mot vad som gäller enligt 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) i det allmännas verksamhet. Med utgångspunkt i att det här är fråga om verksamhet som drivs av privaträttsliga subjekt har gränserna för såväl tystnadspliktens omfattning som möjligheterna att få uppgifter utlämnade satts snävare än vad som får anses motiverat i verksamhet som drivs av det allmänna.

Enligt bestämmelserna är den som får en begäran från en angiven myndighet att lämna ut en uppgift skyldig att göra det. Efter en begäran enligt bestämmelserna skall han alltså inte göra någon egen prövning enligt något skaderekvisit e.d. innan uppgiften lämnat ut. Se vidare avsnitt 19.4.1.

### 30 §

Hänvisningen till datalagen (1973:289) motiveras bl.a. av den specialreglering i förhållande till annan lagstiftning som ges i telelagen om tystnadsplikt resp. skyldighet att lämna ut uppgifter.

### 31 §

Bestämmelsen kommer från radiolagen (1966:755) och svarar i princip mot den reglering som i dag gäller enligt den lagen (3 a §), se avsnitt 19.4.3.

Tystnadsplikten avser dock enligt förslaget telemeddelanden oavsett förmedlingsform, dvs. oavsett om ett meddelande befordrats via radio eller på annat sätt.

Innebörden i uttrycket obehörigen tas upp i avsnitt 19.4.3. I fråga om begreppet telemeddelande hänvisas till 1 §.

### 32 §

Beträffande erkännande av operatör enligt den internationella telekonventionen hänvisas till avsnitt 15. Bestämmelsen innebär att föreskriftsmakten delegeras. Det torde bli Telestyrelsens uppgift att besluta i särskilda fall om erkännande av operatörer. Styrelsens beslut i sådana fall bör kunna överklagas till kammarrätten.

### 33 §

Som anges i bestämmelsen är det tillståndsmyndigheten som skall se till att i varje enskilt fall den som omfattas av regleringen efterlever

1. lagen,
2. föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande i lagen och
3. villkor som har beslutats med stöd av lagen.

Tillsynsuppgiften omfattar härigenom hela regleringsområdet såväl i fråga om den övergripande funktionen av telesystemet enligt 2 och 3 §§ som tekniska, operationella och ekonomiska frågor i andra fall.

De som omfattas av 5 och 7 §§ är skyldiga att lämna de uppgifter som myndigheten anser behövs för tillsynen. Det kan vara fråga om dels ett generellt uppgiftslämnande, dels upplysningar eller handlingar som behövs i ett särskilt fall. Initiativet till att ta in uppgifter kan vara myndighetens men det kan också ha sin grund i en anmälan till myndigheten om att t.ex. en tillståndshavare inte följer föreskrifter eller särskilda villkor.

Uppgifter torde i många fall kunna hämtas in formlöst vid kontakter mellan myndigheten och aktörer på marknaden. Enligt 35 § finns emellertid möjlighet för myndigheten att begära uppgifter efter föreläggande som får förenas med vite. I sista hand, eller i brådskande

fall, kan myndigheten med - om det är nödvändigt - biträde av polismyndighet hämta de handlingar eller andra uppgifter som behövs.

### 34-35 §§

I 34 § stryks under att tillståndsmyndigheten vid tillsynen särskilt skall följa bl.a. samtrafikfrågorna (jfr 20 §).

Bestämmelserna i övrigt anger det sätt som myndigheten skall agera på i frågor som rör samtrafik, uthyrning av förbindelser eller nummerplaneringen - se avsnitt 13.2.3 och avsnitt 14.2. Tyngdpunkten bör ligga på förhandlings- och medlingsinsatser. Samtidigt finns möjlighet att använda vitesförelägganden. Enligt 9 § finns en möjlighet att i sista hand återkalla ett tillstånd att driva viss televerksamhet.

### 36 §

Första stycket reglerar rätten att överklaga *beslut som har meddelats i särskilda fall*. Tillståndsmyndighet är den myndighet som regeringen bestämmer, se 6 § första stycket. Såsom nämnt inledningsvis torde denna uppgift komma att falla på Telestyrelsen.

Andra stycket innehåller en upplysning om att regeringen meddelar föreskrifter om hur man överklagar en *myndighets beslut om föreskrifter* med stöd av ett bemyndigande enligt denna lag.

Se i övrigt avsnitt 18 i den allmänna motiveringen.

### 37 §

Punkt 1; se avsnitt 10.

Punkt 2; se avsnitt 12.

Punkt 3; se avsnitt 16.

Punkt 4; se avsnitt 19.

Ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 28 § regleras i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### 38 §

Punkt 1; se avsnitt 16.

Punkt 2; se avsnitt 19.

### 39 §

Se avsnitt 16.

## 23.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikation

Ändringen motiveras av att de bemyndiganden som behövs för att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen gällande telekommunikationer har tagits in i förslaget till telelag.

## 23.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 19.4.2, där det också anmärkts att den för närvarande ses över av Datastraffrättsutredningen och Postlagsutredningen.

Förutom att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta varje befordringsföretag som förmedlar postförsändelser eller telemedelanden har gjorts vissa redaktionella ändringar. Uttrycket telemedelande har valts som ett heltäckande begrepp, som alltså omfattar bl.a. telefonsamtal, telegram, telefaxmeddelande etc (jfr definitionen av telemedelande i 1 § i förslaget till telelag).

## 23.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 27 kap. 3 §

Den ändrade lydelsen av bestämmelsen innebär en anpassning till dagens situation med företag som vid sidan av Postverket och Televerket förmedlar sådana försändelser som avses (se avsnitt 20.5.3).

För närvarande talas endast om Postverket och Televerket i denna paragraf, medan det i 27 kap. 9 och 11 § nämns även andra befordringsföretag, även om de inte sköter post- eller televerksamhet. Genom den föreslagna ändringen sker en viss utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde, som torde sakna praktisk betydelse men som medför en enhetlig terminologi.

I övrigt är ändringarna redaktionella. Med att en försändelse finns hos ett befordringsföretag menas alltså som i dag att bestämmelsen är tillämplig från det att försändelsen inlämnats för befordran till dess att den har lämnats ut till mottagaren (adressaten).

**4 §**

Se vid 3 §.

**9 §**

De otidsenliga begreppen, t.ex. telegrafanstalt, har bytts ut mot "befordringsföretag" i syfte att åstadkomma en terminologi som är aktuell och enhetlig.

I *andra stycket* utpekas i nuvarande lydelse föreståndaren för en befordringsanstalt. Det bör här vara tillräckligt att ange att den angivna tiden skall räknas från den dag då *befordringsföretaget* delges ett förordnande - se bl.a. 9 § delgivningslagen (1970:428).

Motsvarande gäller *tredje stycket*. Det ankommer här ytterst på den högsta ledningen av befordringsföretaget att se till att detta fungerar.

**11 §**

Se vid 3 §.

**18 §**

Ändringen i bestämmelsen har motiverats i avsnitt 20.5.1.

I närmast redaktionellt hänseende har teledeländan valts som ett heltäckande begrepp. Det omfattar alltså telefonsamtal, telefaxmeddelanden, telegram etc (jfr definitionen av teledelände i 1 § i förslaget till telelag).

I fråga om tystnadsplikt i televerksamhet i fall som avses i denna bestämmelse hänvisas till 28 § andra stycket i förslaget till telelag.

**19 §**

Utöver en anpassning av bestämmelsen i enlighet med ändringarna beträffande hemlig televyssning och hemlig teleövervakning i 18 § samt vissa redaktionella ändringar anges att uppgifter om teledeländan i hemlighet *hämtas in*. Genom den valda ordalydelsen läggs tyngdpunkten vid tvångsmedelsanvändningen uttryckligen på de myndigheter som har begärt åtgärderna.

Se vidare avsnitt 20.5.1 och avsnitt 20.5.2.

I fråga om tystnadsplikt i televerksamhet i fall som avses i denna bestämmelse hänvisas till 28 § andra stycket i förslaget till telelag.

**25 §**

Bestämmelsen, som är ny, ger den som har fått tillstånd till hemlig televyssning eller hemlig teleövervakning de befogenheter som

behövs för att kunna verkställa åtgärderna - se avsnitt 20.5.1 och avsnitt 20.5.2.

## 23.5 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Ändringen i 10 § första stycket innebär att bestämmelsen inte längre begränsas till att gälla telegram som kommer in till Televerket. I stället används här uttrycket företag som driver televerksamhet. Härmed avses televerksamhet enligt telelagen.

I sammanhanget bör noteras att Domstolsutredningen i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2 000-talet i förslag till domstolsförfarandelag har tagit in en bestämmelse (48 §) som svarar mot 44 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 33 kap. 3 § rättegångsbalken. Enligt förslaget har uttrycket telegrafanstalt i dessa lagar ersatts med "telecentral". Vidare har "telegram" bytts ut mot meddelanden för att omfatta även t.ex. telefaxmeddelanden. När här aktuella författningar ändras bör det eftersträvas att införa en enhetlig terminologi som kan väntas stå sig framöver. För egen del har jag stannat för att tala om företag som driver televerksamhet.

Här berörda författningar talar om telegram (se även kungörelsen (1947:643) om överbringande av rättegångsfullmakt genom telegram). Betydelsen av denna förmedlingsform i televerksamhet är marginell och torde vara närmast försumbar om man ser till en praktisk tillämpning av bestämmelserna (se även 12 kap. 10 § rättegångsbalken). Det gäller särskilt som telefaxmeddelande, som i dag kan tas emot av domstolar och andra myndigheter, i stort sett har ersatt telegrammens betydelse. Det finns enligt min mening anledning att överväga såväl behovet av regleringen som, om bestämmelserna behövs, terminologin. Dessa frågor bör prövas i ett annat sammanhang. Jag nöjer mig här med att fästa uppmärksamheten på frågorna.

## 23.6 Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1)

Den fråga som regleringen i 332 § gäller sköttes fram till halvårsskiftet i år av Televerkets frekvensförvaltning. Från och med den 1 juli 1992 har Telestyrelsen tagit över dessa uppgifter. Bestämmelsen bör ändras i enlighet härmed.

## 23.7 Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755)

### 3 a §

Ändringen har sin grund i att regleringen om tystnadsplikt tas in i telelagen - se avsnitt 19.4.3.

### 22 §

I konsekvens med att 3 a § radiolagen utgår och förs över till telelagen får radiolagens straffbestämmelse ändras. En ny bestämmelse om straff för den som bryter mot tystnadsplikt i motsvarande fall har tagits in i telelagen (31 §), se avsnitt 19.4.3.

## 23.8 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Se avsnitt 21.4.

I fråga om handläggningen av ärenden om ledningsrätt bör framhållas att det i fall då det är oklart om exempelvis kravet på allmänintresse är uppfyllt kan vara lämpligt att fastighetsbildningsmyndigheten inhämtar yttrande från Telestyrelsen.

## 23.9 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

### 9 kap. 8 §

Som angetts i avsnitt 19.4.1 bör sekretesslagens regler om sekretess för telemeddelanden m.m. med vissa begränsade ändringar stå kvar tills vidare. Jag har i nämnda sammanhang pekat på behovet av att överväga innehållet i dem.

Ändringen i fjärde stycket innebär att sekretessen utvidgas till att omfatta uppgifter oavsett om de utväxlas på telenät som innehåller ett allmänt eller enskilt rättssubjekt.

### 14 kap. 2 §

Se vid 9 kap. 8 §.



## 23.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Med begreppet telegrafen torde avses Televerket. Ändringen syftar till att skapa en enhetlig terminologi inom de områden där förmedling av försändelser förekommer.

## Särskilt yttrande av Curt Andersson

Det föreliggande förslaget till författning utgör *en* av flera olika möjligheter för statsmakterna att förverkliga sina telepolitiska mål. Som framgår av både motiven och själva författningstexten är utredarens avsikt att införa minsta nödvändiga reglering, genom att flertalet televerksamheter via generella eller särskilda undantag inte skall omfattas av krav på vare sig anmälan, tillstånd eller därmed följande villkor. Vidare avser man att direkt reglera endast telefoni, mobila teletjänster och hyrda linjer.

Villkor om bl.a. kostnadsorienterade taxor och skyldighet till samtrafik kommer emellertid att innebära att telemyndigheten ändå kommer att behöva granska hela kostnadsbilden hos en operatör - alltså även verksamheter som inte i sig själv är tillståndspliktiga.

I praktiken leder utredarens förslag antagligen till ungefär samma antal regleringsobjekt som i alternativet nedan. Principiellt innebär dock utredarens förslag en total omvändning gentemot dagsläget, dvs. tillståndskrav endast för radioverksamhet. Den valda utgångspunkten är att *all* televerksamhet skulle kunna regleras - alltså även egna nät hos kunder som inte är allmänna teleoperatörer. Därefter undantas i författningen verksamheter som inte "har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer eller konkurrens".

Enligt min mening finns det trots undantagen risk för större samhällsekonomiska kostnader, än vad som är nödvändigt för att uppfylla de telepolitiska målen. Merkostnader som i första hand kan komma att orsakas av den osäkerhet som kan väntas gälla om vilka verksamheter som måste få särskild dispens. "Gråzonen" blir omfattande. I utredningen föreslås visserligen ett system med förhandsbesked, men även detta är förenat med kostnader för myndigheten, operatörerna eller telekunderna.

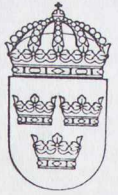
I allt väsentligt skulle de telepolitiska målen, inklusive utveckling av fungerande konkurrens, kunna uppnås genom att endast reglera operatörer av allmänt tillgängliga telenät, dvs. de som publikt erbjuder tjänster på angivna kundvillkor och åtar sig att leverera dessa till alla som uppfyller villkoren. En sådan reglering skulle initialt sannolikt omfatta färre än tio regleringsobjekt utöver rena frekvenstillstånd, med en betydligt mindre "gråzon".

I ett läge med ett begränsat antal regleringsobjekt kan man också överväga att låta myndigheten själv utforma den detaljerade regleringen av operatörerna av allmänt tillgängliga telenät, så att de telepolitiska målen uppnås - dvs. inte begränsa regleringsområdet till just telefoni,

mobila tjänster och hyrda förbindelser. Bindningen till t.ex. telefoni är i hög grad obsolet och mycket svår att övervaka i digital kommunikation. Däremot är det lätt att fastställa när en operatör är publikt verksam och aktivt söker kunder på marknaden. I själva verket skulle en sådan reglering inte behöva bli mer omfattande än den totalövervakning av de tillståndspliktiga, som fordras enligt utredningens förslag. Däremot skulle begränsningen till "allmänt tillgängligt telenät" väsentligt reducera osäkerheten om vilken verksamhet som skulle vara regleringspliktig.

Även när det gäller förslagen om hemlig telefonavlyssning och rätt för myndighet att ta del av lagrade telededanden anser jag att utredarens förslag skulle kunna innebära större samhällsekonomiska kostnader än vad som är acceptabelt. Reglerna om hemlig telefonavlyssning bör begränsas till att omfatta endast "allmänt tillgängliga telenät" och inte företagsinterna nät m.m. Detta åtminstone innan man mera noggrant belyst aspekterna på företagets rättssäkerhet samt värderat de risker, och därmed kostnader, som kan uppstå om företagsintern kommunikation avlyssnas av personer utanför företaget.

# Kommittédirektiv



Dir. 1991:34

## Behov av lagstiftning på telekommunikationsområdet

Dir. 1991:34

Beslut vid regeringssammanträde 1991-05-02

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet G. Andersson, anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utarbeta förslag till den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs på telekommunikationsområdet.

Med utgångspunkt i att televerkets återstående myndighetsutövning skall överföras till någon annan myndighet skall utredaren också föreslå den författningsreglering som behövs för ändamålet.

Uppdraget bör vara slutfört senast den 30 april 1992.

### Bakgrund

#### *Telepolitiken*

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

Regeringen har i sin nyligen framlagda proposition 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt ytterligare preciserat det telepolitiska målet. Det statliga

ansvaret skall omfatta telefonitjänsten i hela landet. Statens verksamhet skall inriktas på att underlätta en snabb teknisk utveckling av teletjänster. Vidare skall staten ha ett särskilt ansvar för handikappades tillgång till teletjänster samt för beredskapsåtgärder och samhällets alarmeringstjänst.

Konkurrensen ökar snabbt och påtagligt på telekommunikationsmarknaden. Ny teknik öppnar möjligheter att utveckla nya tjänster och 1990-talet kommer att präglas av ökande konkurrens i såväl den nationella som den internationella teletrafiken.

Mot bakgrund av denna utveckling har regeringen i propositionen om näringspolitik för tillväxt aviserat ett genomgripande översynsarbete på området. En av utgångspunkterna är en förändrad associationsform för televerket från och med den 1 juli 1992.

### *Nuvarande ordning*

I jämförelse med andra industriländer är telekommunikationsområdet reglerat i förhållandevis liten utsträckning i Sverige. Någon särskild lagstiftning som reglerar utövande av televerksamhet förekommer inte. Den reglering som finns är väsentligen offentligrättslig och utgörs främst av regeringsförfordningar som styr televerkets verksamhet.

De viktigaste bestämmelserna finns i förordningen (1988:348) med instruktion för televerket, teleförfordningen (1985:765), radiolagen (1966:755) och kungörelsen (1967:446) om radiosändare. Enligt televerkets instruktion har verket till uppgift att driva telerörelse och därmed sammanhängande verksamhet samt att förvalta de statliga teleanläggningarna. Verket skall även svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Den sistnämnda uppgiften och uppgifter inom totalförsvaret utgör i stort sett de resterande delarna av televerkets myndighetsutövning. Televerkets uppgifter inom totalförsvaret regleras i verkets instruktion och i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Sedan den 1 juli 1989 meddelar statens telenämnd föreskrifter och registrerar utrustning enligt 2 § teleförfordningen.

Därutöver finns viss lagstiftning av betydelse för televerkets verksamhet på telekommunikationsområdet. Jag tänker då främst på reglerna i sekretesslagen (1980:100), särskilt 9 kap. 8 § om telesekretess, 4 kap. 8 § brottsbalken om brytande av telehemlighet, bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemling teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt regleringen av ledningsrätt i ledningsrättslagen (1973:1144).

De internationella telekommunikationerna regleras i den internationella telekonventionen (ITC, grunddokumentet för den internationella teleunionen, ITU) som ratificerats av Sverige. Sverige har vidare tillträtt andra konventioner som reglerar vår medverkan i de internationella telesatellitorgani-

sationerna Intelsat, Inmarsat och Eutelsat. Konventionerna är inte i alla delar införlivade i svensk rätt men tillämpas av televerket.

En redovisning av regleringen vad avser televerkets verksamhet, även internationellt, finns i Tele- och postkundsutredningens betänkande (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter, som innefattar en rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor (avsnitt 2, s. 33 ff och avsnitt 4, s. 89 ff).

### *Den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen skapar nya behov*

Televerket har inte något formellt monopol i någon del av verksamheten. Därmed råder fri etableringsrätt för andra företag att bygga och driva egna nät. Alternativ till televerkets nät finns redan vad gäller såväl internationell som nationell långdistanstrafik.

Televerkets verksamhet skiljer 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 kommit i skymundan. Detta kan ses som ett resultat av den tekniska utvecklingen och den pågående internationella liberaliseringen av telemarknaderna. Sverige har nu en av världens mest öppna telemarknader. Inrättandet av statens telenämnd var en logisk följd av denna televerkets nya roll.

Genom den angivna utvecklingen har de problem som jag redovisade i direktiven (dir. 1990:4) till frekvensrättsutredningen (K 1990:02) och som sammanhänger med televerkets dubbla roll som myndighet och affärsföretag kommit att accentueras. Jag har kommit till den slutsatsen att en förändring i detta hänseende nu måste komma till stånd.

Den snabba tekniska utvecklingen och en fortsatt internationell liberalisering på teleområdet kan förväntas medföra förändringar och en väsentligt ökad konkurrens på den svenska teletjänstmarknaden. Antalet enskilda operatörer, såväl svenska som utländska, torde komma att öka.

Den ökade konkurrensen är att vänta främst inom områden med hög lönsamhet såsom storkunders teletrafik och utlandstrafiken.

Med hänsyn till de fastlagda telepolitiska målen, som innebär att det allmänna skall tillse att telefoni skall finnas även där den inte är lönsam, står det klart att konkurrensförutsättningarna på den svenska telekommunikationsmarknaden inte i alla avseenden är likvärdiga. Samtidigt har naturligtvis innehavaren av det allmänna telenätet såsom marknadsdominerande fördelar från konkurrenssynpunkt.

Den fråga som mot denna bakgrund måste ställas är under vilka förutsättningar televerksamhet skall få bedrivas. På en konkurrensutsatt marknad måste självfallet inte bara rättigheter utan även skyldigheter fördelas rätt-

vist. Det statliga ansvar som har fastlagts av riksdagen måste, i den del det är kommersiellt betungande, fördelas rättvist mellan marknadens alla aktörer.

En generell reglering av dessa frågor anser jag vara nödvändig för säkerställande av att telekommunikationerna är funktionella och för att fördelarna med konkurrens på teleområdet skall kunna utnyttjas i full utsträckning. Jag förordar därför att en sådan reglering utarbetas. Med hänsyn till bestämmelserna i regeringsformen måste denna ske i form av lag.

#### *Funktionsansvaret*

Statens telenämnd har i dag till uppgift att meddela föreskrifter om den tekniska utformningen av utrustning som får anslutas till det allmänna telenätet och att registrera sådan utrustning. Telenät kommer i framtiden i ökad omfattning att ägas och innehåsas av andra än staten. Något krav på hur enskilda nät och utrustning som ansluts till dessa skall vara beskaffade finns inte i dag. Sådana krav måste emellertid kunna ställas om samtrafik mellan skilda nät skall vara möjlig. En reglering som vid behov möjliggör enhetliga tekniska villkor bör därför finnas.

#### *Totalförsvarets behov under kriser och i krig*

Totalförsvarets behov av tele- och radiokommunikation tillgodoses genom regler i skilda författningar. Inom totalförsvaret har televerket vissa uppgifter av myndighetskaraktär. Med hänsyn till att televerket nu bör skiljas från all myndighetsutövning och till att nya aktörer förväntas etablera sig på den svenska telemarknaden, bör även denna fråga tas upp för särskild översyn.

#### *Integritetsskydd*

Ett telemeddelande som överförs via det allmänna telenätet har i dag ett lagreglerat skydd främst genom bestämmelserna i 4 kap. 8 § brottsbalken och 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Bestämmelserna är inte tillämpliga på telemedelanden som befordras inom eller mellan andra telenät än det allmänna. För avlyssning av telemedelanden befordrade via radiokommunikation, oavsett nätägare, gäller enligt 3 a § radiolagen (1966:755) en viss tystnadsplikt. Med hänsyn till den förväntade utvecklingen anser jag att det är nödvändigt med en reglering som ger alla teleanvändare ett tillfredsställande integritetsskydd. Därvid bör beaktas att datalagen (1973:289) kan ha betydelse i detta sammanhang.

### *Ledningsrätt*

En särskild fråga gäller ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144). Den förmån ledningsrätt innebär gäller enligt lagen bl.a. för "allmän teleledning". Med beaktande av lagförarbeten och rättsfallet NJA 1989 s. 650 torde detta begrepp inte innefatta allmänna ledningar i betydelsen publika utan endast statliga teleledningar av skilda slag. Det finns skäl som talar för att ledningsrättslagen inte bör vara inskränkt på detta sätt, eftersom en sådan ordning kan verka hämmande på konkurrensen. Även denna fråga bör således ses över.

### **Andra utredningar och förslag**

Utredningen om översyn av formerna för postverkets och televerkets kundvillkor (TPK) (K 1989:02) avgav i december 1990 betänkandet (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. Utredningens förslag innebär för televerkets del att dess kundvillkor skall ha formen av privaträttsliga avtalsvillkor i stället för författningsbestämmelser. Förslaget är under remissbehandling.

Frekvensrättsutredningen (K 1990:02), tillkallad i februari 1990, har till huvuduppgift att föreslå tillägg och ändringar i den radiorättsliga lagstiftning som gäller planering och fördelning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare. Enligt direktiven (dir. 1990:4) skall utredaren (justitierådet Hans-Gunnar Solerud) också se över den nuvarande organisationen för frekvensförvaltning och tillståndsgivning samt lägga fram förslag som innebär att televerket skiljs från sin myndighetsutövning på radioområdet. Enligt vad jag har inhämtat beräknar utredningen att avge sitt slutbetänkande till årsskiftet 1991/92.

Datalagsutredningen (Ju 1989:02), tillkallad i maj 1989, har enligt direktiven (dir. 1989:26) till uppgift att se över datalagen från såväl saklig som lagteknisk synpunkt. Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande till halvårsskiftet 1992.

Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04), tillkallad i november 1989, har enligt direktiven (dir. 1989:54) till huvuduppgift att överväga vilka förändringar av de straffrättsliga och processrättsliga reglerna som är påkallade med hänsyn till utvecklingen inom data- och teletekniken. Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande under juni 1992.

Radiolagsutredningen (U 1985:05) har bl. a. till uppgift att göra en översyn av den radiorättsliga lagstiftningen i vissa avseenden.



### Utredningsuppdraget

Min slutsats av det redovisade är att det behövs nya föreskrifter i lag på telekommunikationsområdet.

Jag föreslår därför att en särskild utredare får i uppdrag att utarbeta förslag till en telelag och de övriga författningsändringar som kan behövas.

Utredaren skall också lägga fram förslag om att återstående delar av televerkets myndighetsutövning, fränsett den på radioområdet som behandlas i särskild ordning, flyttas över till någon annan myndighet.

Jag skall i det följande ange några ytterligare utgångspunkter och riktlinjer för arbetet samt belysa några frågor som kräver närmare överväganden.

### Utredningsuppdragets närmare inriktning

#### *Myndighetsutövning*

Utredarens förslag bör innebära att återstående delar av televerkets myndighetsutövning skall skiljas från verket. Frågan vad som utgör myndighetsutövning kan i en del fall vara oklar. Oavsett hur man betraktar televerkets roll som signatär i det internationella arbetet menar jag att den uppgiften under alla förhållanden bör föras över till någon annan myndighet. Det bör vidare finnas möjlighet för en myndighet att ge enskilda operatörer en sådan formell status som behövs för att de skall kunna delta i det internationella samarbetet, ofta kallad Recognized Private Operating Agency (RPOA).

Utredaren bör i detta sammanhang också överväga var de olika myndighetsfunktionerna inom telesektorn skall förläggas. Härvid bör beaktas att det kan finnas en risk för att helhetssynen på telemarknaden försvinner om myndighetsfunktionerna fördelas på för många organ. Jag vill här anmärka att det arbete som krävs för den organisatoriska uppbyggnaden av myndighetsfunktionerna inom telesektorn kommer att utföras i annat sammanhang, huvudsakligen parallellt med den särskilde utredarens arbete.

#### *En telelag*

En grundläggande utgångspunkt är att staten genom en telelag skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att gällande telepolitiska mål kan uppfyllas. En telelag skall vara konkurrensneutral och bygga på likabehandling.

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 förutsättningar för återkallelse av tillstånd. En tillstånds-

och tillsynsmyndighet bör ges bemyndigande att uppställa närmare villkor för tillståndet. Samma myndighet bör även utöva tillsyn över att uppställda regler och villkor följs. Regleringen bör dock inte göras för detaljerad så att den inverkar negativt på en ändamålsenlig konkurrens.

Utredaren skall överväga om krav på tillstånd bör införas för alla som bedriver kommersiell televerksamhet. En viktig fråga i detta sammanhang är hur tillståndspliktig verksamhet bör avgränsas. Härvid bör den nyligen föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 1990/91:64) tas i beaktande. Det är också viktigt att utredaren söker finna ändamålsenliga kriterier för vem som skall anses som operatör.

Vid utarbetandet av en telelag intar de s.k. samtrafikvillkoren en central plats. Det bör överlämnas åt utredaren att förutsättningslöst utreda hur villkor för samtrafik mellan skilda telenät bör regleras författningsmässigt. Därvid bör övervägas om en eventuell skyldighet för enskilda att upplåta nät för samtrafik bör regleras i lag eller i form av villkor för tillstånd. Utredaren bör även överväga en lämplig ordning för lösning av tvister mellan operatörer.

Andra krav från det allmännas sida som bör behandlas är bl. a. eventuella skyldigheter att upprätthålla vissa taxestrukturer, att delta i kostnaderna för olika samhällsuppdrag (t.ex. telekommunikationer för totalförsvaret samt för larm- och räddningstjänst), att tillhandahålla teletjänster till alla på likartade villkor samt att upprätthålla även olönsamma delar av telenät. Jag kan tänka mig att kraven kan variera beroende på verksamhetens omfattning.

Vidare skall utredaren överväga ett betalningssystem för finansiering av statens kostnader för att utöva myndighet på telekommunikationsområdet och som bidrag till finansieringen av kostnaderna för olika samhällsuppdrag.

### *Överklagande av beslut*

En särskild fråga som utredaren bör uppmärksamma är hur beslut om tillstånd att bedriva televerksamhet och beslut om återkallelse av sådant tillstånd skall kunna överklagas. För att Sverige skall fullgöra sina åligganden enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan det ifrågasättas om inte sådana beslut borde kunna få överklagas till domstol. Genom att lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut är tillämplig på denna typ av beslut torde en reglering med överklaganderätt till regeringen för närvarande inte stå i konflikt med 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 administra-

tiv ordning. Frågan behandlas också i ett nyligen lämnat förslag till riksdagen om ändring i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (prop. 1990/91:176 s. 8). Utredaren bör överväga också denna fråga.

#### *Ytterligare frågor för översyn*

Med de utgångspunkter som jag har angett i det föregående har utredaren även att se över den nuvarande ordningen avseende dels funktionsansvaret för det svenska telesystemet, dels tillgodoseende av totalförsvarets behov av tele- och radiokommunikationer under kriser och i krig, dels frågor om integritet och sekretess i televerksamhet samt ledningsrätt. När det gäller frågorna om hemlig teleavlyssning bör särskilt beaktas de brottsutredande organens behov av att kunna använda detta tvångsmedel i sin verksamhet. Utredaren bör lämna förslag till de lagändringar eller andra åtgärder som behövs.

Utredaren bör även se över om de åtaganden Sverige gjort genom skilda internationella konventioner på teleområdet kräver lagstiftning. I detta sammanhang bör beaktas de rekommendationer Sverige biträtt på området.

#### *Problem utanför det egentliga uppdraget*

Om utredaren under sitt arbete uppmärksammar problem som ligger utanför det egentliga uppdraget så bör han vara oförhindrad att lämna förslag till lösningar även av dessa.

### **Utredningsuppdragets genomförande**

#### *Samråd m.m.*

Utredaren bör under arbetets gång samråda med frekvensrättsutredningen. Därvid bör bl.a. övervägas om frekvensrättsutredningens kommande lagförslag bör ingå i en telelag eller om det bör utgöra en särskild lag.

I vissa frågor rörande avgränsning av vad som bör utgöra tillståndspliktig televerksamhet bör utredaren samråda med radiolagsutredningen.

I främst frågor om integritetsskydd och sekretess bör utredaren samråda med datalagsutredningen och datastraffrättsutredningen.

Vid utarbetande av förslag vad avser totalförsvarets behov av tele- och radiokommunikation under kriser och i krig bör utredaren samråda med överbefälhavaren, överstyrelsen för civil beredskap och andra berörda myndigheter.

Vid utarbetandet av sitt förslag bör utredaren beakta Tele- och postkundsutredningens förslag i dess betänkande (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter.

### *Övrigt om uppdraget*

Jag vill erinra om regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) samt angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43). Erfarenheter från andra länder när det gäller lagstiftning på telekommunikationsområdet bör tas till vara.

Utredningsuppdraget bör bedrivas skyndsamt och vara slutfört senast den 30 april 1992. I den utsträckning särskilda omständigheter gör det nödvändigt med skyndsamma lagändringar eller andra åtgärder bör sådana förslag presenteras för sig.

Jag har samrått med cheferna för justitie-, försvars-, utbildnings- och bostadsdepartementen i de frågor som faller inom dessa departements ansvarsområden.

### **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 den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs inom telekommunikationsområdet

att besluta om sakkunniga, 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)



# Författningsförteckning

De förslag som läggs fram i betänkandet motiverar ändringar i ett antal författningar på olika konstitutionell nivå. Förslag till ändringar i vissa lagar har presenterats i betänkandets inledning. Ett flertal andra författningsändringar har tagits upp i olika avsnitt. I det följande förtecknas de författningar som berörs av förslagen fränsett nyssnämnda lagförslag. De flesta författningarna behöver ändras som en konsekvens av framlagda förslag, medan det i några fall är fråga om författningar som påverkas endast av en ombildning av Televerket till aktiebolag. Av betydelse i sistnämnda sammanhang är ett par lagar som anmärks här. Ändringar i dessa bör övervägas vid bolagsbildningen. Även vissa författningar som rör inrättandet av Telestyrelsen nämns. Författningarna redovisas med vissa undantag utan närmare kommentarer beträffande varje enskild ändring som behöver göras.

## Vissa lagar

### 1. Fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

I 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen anges indelningen av byggnader i byggnadstyper. Med specialbyggnad avses bl.a. kommunikationsbyggnad såsom garage, hangar, lokstall, terminal, stationsbyggnad, expeditionsbyggnad, vänthall, godsmagasin, reparationsverkstad och liknande, om byggnaden används för allmänna kommunikationsändamål. Vidare avses byggnad som används i Postverkets, Televerkets, Statens järnvägars, Luftfartverkets samt Sveriges Radio Aktiebolags och dess dotterbolags verksamhet.

Enligt 3 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen är specialbyggnad undantagen från skatteplikt.

Frågan om ändring av denna bestämmelse bör övervägas vid en bolagisering av Televerket. Vilken ändring som skall göras beror på vilket materiellt innehåll man vill ge bestämmelsen. Jag har inte haft möjlighet att närmare överväga den frågan. Vid en oförändrad skatteplikt kan sådana byggnader som innehas av Televerket eller annat företag som driver televerksamhet anges i uppräknningen av byggnader som används för allmänna kommunikationsändamål.

## 2. Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Lagen gäller verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med Televerket (1 §).

Det avtal som åsyftas är ett konsortialavtal mellan Televerket, Teleinvest AB, Svenska Kommunförbundet, Förenade Kommunföretag AB och Landstingsförbundet om SOS Alarmering AB. Teleinvest AB äger 50 procent av aktierna i detta bolag. Med hänsyn till ägarfrågan anser jag att en ändring i lagen bör övervägas vid en bolagisering av Televerket. I det sammanhanget bör även 2 § lagen ändras.

## Andra författningar av betydelse för verksamheten på telekommunikationsområdet m.m.

### 1. Teleförordningen (1985:765)

Flera av bestämmelserna i förordningen bör utgå med anledning av redovisade förslag. Som en följd av den föreslagna telelagen är det naturligt att arbeta om förordningen i sin helhet (jfr även SOU 1990:100 s. 174 ff).

### 2. Förordningen (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen

Förordningen bör kompletteras i enlighet med de förslag som lämnats i betänkandet i fråga om nya uppgifter för Telestyrelsen.

### 3. Förordningen (1988:348) med instruktion för Televerket

Förordningen (jfr bilaga 5) har ändrats den 1 juli i år med anledning av att Telestyrelsen inrättats. Vissa bestämmelser i förordningen berörs av förslagen. Vid en bolagisering av Televerket får självfallet förordningen i övrigt upphävas.

### 4. Sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1991:1756)

Enligt 2 § i förordningen gäller sekretess i viss närmare angiven utsträckning i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverk-

samhet eller näringslivet i övrigt. Sekretessen gäller en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Sekretess gäller även i fråga om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Särskilt angivet är för närvarande tillståndsgivning och tillsyn vid registrering av utrustning för anslutning till det allmänna telenätet enligt teleförordningen. Sekretess gäller dock inte beslut i sådana ärenden (punkt 109 i bilagan till förordningen).

Sekretessförordningen bör ses över med anledning av tillkommande uppgifter för Telestyrelsen enligt förslaget till telelag och övriga uppgifter som styrelsen föreslås ta över. Detsamma gäller i fråga om de undantag från registreringskyldigheten i vissa fall som i dag enligt 5 § förordningen gäller för Televerket.

5. Kungörelsen (1935:544) angående villkoren för telegrams befordran å Statens järnvägars och enskilda järnvägars telegrafförbindelser

Kungörelsen bör upphävas (jfr SOU 1990:100 s. 174).

6. Kungörelsen (1947:643) om överbringande av rättegångsfullmakt genom telegram

I detta sammanhang bör uppmärksammas 12 kap. 10 § och 33 kap. 3 § rättegångsbalken samt 44 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Se specialmotiveringen till föreslagen ändring av 10 § förvaltningslagen (1986:223), avsnitt 23.5.

7. Kungörelsen (1952:99) angående skyldighet i visst fall att vidarebefordra försändelse, som varit föremål för beslag

8. Kungörelsen (1953:640) om införande av benämningarna Televerket och telestyrelsen

## Författningar rörande Televerket som myndighet (affärsverk)

1. Förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom, m.m.



2. Kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall
3. Författningssamlingsförordningen (1976:725)

I förordningen nämns Televerket och Televerkets författningssamling (TVTFS). I denna del bör förordningen ändras vid en bolagisering av Televerket.

4. Förordningen (1976:757) om vissa åtgärder inom statsförvaltningen för att minska förbrukningen av energi
5. Förordningen (1980:759) om utbetalning av statliga tjänstepensionsförmåner och vissa socialförsäkringsförmåner, m.m.
6. Förordningen (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet
7. Förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete
8. Departementsförordningen (1982:1177)
9. Förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret
10. Förordningen (1984:1039) om handläggningen av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner
11. Förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring
12. Förordningen (1989:517) med instruktion för Statens arbetsgivarverk
13. Riksarkivets cirkulär (1968:473) om tillämpningen av allmänna arkivstadgan den 10 november 1961 (nr 590)

14. Statens provningsanstalts kungörelse (1990:1); om skrivmateriel och reproduktionsmetoder som är godkända till vissa slag av handlingar under år 1990
15. Statens provningsanstalts kungörelse (1991:1) om skrivmateriel och reproduktionsmetoder som är godkända till vissa slag av handlingar under år 1991

### Författningar av betydelse i totalförsvarssammanhang (jfr avsnitten 7.1.6 och 7.5)

1. Kungörelsen (1969:361) om civilförsvaret vid verksamhetsläggning
2. Personalkontrollkungörelsen (1969:446)
3. Kungörelsen (1970:646) om undanförelse och förstöring av teleanläggning
4. Uppskovskungörelsen (1973:939)
5. Förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning

I vissa bestämmelser i förordningen nämns Televerket i fråga om uttagning av radioanläggning. Till grund för sådan uttagning skall ligga uppgifter i ett centralt register hos verket. Televerkets roll enligt förordningen bör tas över av Telestyrelsen.

6. Förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen
7. Förordningen (1983:276) om verksamheten vid försvarsmakten
8. Förordningen (1984:1129) om försörjningsberedskapsstöd
9. Förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del

10. Förordningen (1988:1041) med instruktion för totalförsvarets chefsnämnd

I nämnden ingår enligt 3 § förordningen bl.a. chefen för Televerket. Eftersom Telestyrelsen föreslås bli funktionsansvarig myndighet för totalförsvarets telekommunikationer, bör myndighetens chef beredas plats i nämnden.

### Vissa andra författningar

1. Kungörelsen (1958:558) om elektrisk svagströmslednings anordnande i förhållande till starkströmsledning
2. Förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsanläggningar
3. Kungörelsen (1972:463) med vissa bestämmelser om elektriska svagströmsledningar
4. Förordningen (1989:527) om riksprovplatser och riksmätplatser
5. Förordningen (1982:1069) om rymdverksamhet

Förordningen bör ändras med anledning av att Telestyrelsen inrättats. Televerket bör ersättas av Telestyrelsen i 1 § av förordningen.

6. Kungörelsen (1915:288) angående förbud att utan särskilt tillstånd framdraga enskild telegraf-, telefon- eller annan svagströmsledning över riksgränsen
7. Kungörelsen (1971:1016) om tillämpning av stadgan för finsk-svenska gränsälvscommissionen
8. Kungörelsen (1972:115) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning

I 6 § kungörelsen sägs att Televerket meddelar närmare bestämmelser för tillämpning av 47 § konventionen efter samråd med vederbörande norska myndighet. Den uppgiften, som det varit Televerkets frekvensförvaltnings ansvar att utöva, bör tas över av Telestyrelsen.

9. Kräftpestförordningen (1975:184)
10. Räddningstjänstförordningen (1986:1107)

I bilaga till förordningen relateras omfattningen av inre beredskapszoner och indikeringszoner för kärnkraftverk till s.k. telefonstationsområden. Det kan finnas anledning att överväga att använda en annan indelning.

## Televerkets myndighetsföreskrifter

1. Arbetsordning (1987:10) för Televerket
2. Televerkets föreskrifter (1987:12) och allmänna råd om uttagning av prioriterade teleabonnemang och uppgörande av krigsabonnentplaner
3. Televerkets föreskrifter (1988:12) om styrelsens arbetsuppgifter och om uppgiftsfördelning mellan styrelsen och generaldirektören
4. Televerkets föreskrifter (1989:6) om allmänna villkor för teleabonnemang

Sistnämnda föreskrifter bör ersättas av privaträttsliga avtalsvillkor (jfr SOU 1990:100 s. 173).



## Teleförordning (1985:765);

### Beteckningar

1 § I denna förordning används följande beteckningar med nedan angiven betydelse.

Beteckning	Betydelse
Allmänna telenätet	Det telenät och övriga anläggningar, inbegripet mobiltelenät, som Televerket förvaltar för statens räkning och som allmänt upplåts för telemeddelanden
Mobiltelenät	Ett landbaserat radionät avsett för utväxling utan särskilda begränsningar av telemeddelanden mellan antingen rörliga utrustningar för sådana meddelanden eller mellan rörlig och fast sådan utrustning, ansluten till det allmänna telenätet
Telemeddelande	Varje form av överföring av ljud, text, bild, data eller andra signaler som sker via det allmänna telenätet eller ett mobiltelenät
Samtrafik	Teletrafik mellan det allmänna telenätet och ett enskilt mobiltelenät

Förordning (1992:896)

2 § Utrustningar för teledeländarna som ansluts till det allmänna telenätet eller till ett mobiltelenät som är anslutet till detta, får inte skada det allmänna telenätet eller hindra eller störa dess drift och brukande. Närmare föreskrifter om den tekniska utformningen av sådan utrustning meddelas av Telestyrelsen.

Telestyrelsen beslutar också efter ansökan om registrering av utrustning som uppfyller de krav som anges i första stycket. Telestyrelsen får återkalla registrering av utrustning om det visar sig att registreringen har skett på ett felaktigt underlag.

Styrelsens beslut om föreskrifter samt om registrering och återkallande av registrering får inte överklagas. Förordning (1992:896)

2 a § Till det allmänna telenätet eller till sådant mobiltelenät som avses i 2 § får anslutas endast sådan utrustning som är registrerad hos Telestyrelsen.

Televerket får genom beslut i särskilda fall medge anslutning till det allmänna telenätet av utrustning som inte är registrerad, om det finns särskilda skäl till det. Förordning (1992:896)

#### Befogenheter och skyldigheter för televerket

4 § Televerket meddelar föreskrifter om

1. villkor och avgifter för att utnyttja det allmänna telenätet inom ramen för de mål och riktlinjer som regeringen bestämmer,
2. övriga villkor och avgifter inom verkets olika verksamhetsområden om inte annat föreskrivits i lag eller förordning.

Ändringar av större eller principiell betydelse i fråga om villkor och avgifter för samtrafik skall underställas regeringen. Förordning (1991:1791).

5 § Om det behövs tillstånd att ta i anspråk mark eller annat medgivande för televerket för att anlägga eller underhålla ledningar och därtill hörande anordningar på enskild mark för abonnents teleanläggning får televerket föreskriva att abonnenten skall utverka tillståndet utan kostnad för televerket.

6 § Televerket får inte vidta eller tillåta någon åtgärd med det allmänna telenätet, som är avsedd att göra det möjligt för personer utom verket att avlyssna eller på annat sätt få tillgång till teledeländande utan att minst en av dem som utväxlar meddelandet vet om det. Vad nu har sagts gäller inte om det med stöd av föreskrift i lag meddelats tillstånd.

7 § Televerket får begränsa längden av ett teledeländande i det allmänna telenätet.

Under beredskapstillstånd eller krig får televerket inskränka teletrafiken på det allmänna telenätet i den utsträckning som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov. Förordning (1991:1791).

**8 §** Föreskrifter för verkställigheten av 4–7 §§ meddelas av televerket.  
Förordning (1991:1791).

*Bilaga*

**Avgifter för huvudledningar från telefonstationer till bostäder**

För ett fortlöpande abonnemang på en huvudledning till en bostad skall betalas abonnemangsavgift efter taxa A eller B, om abonnemanget är avsett huvudsakligen för enskilt bruk.

Taxa A tillämpas inom följande riktnummerområden: Eslöv–Höör. Göteborg, Haninge. Helsingborg–Höganäs, Hindås, Jakobsberg, Klippan–Perstorp. Kungsbacka. Kungälv, Landskrona–Svalöv, Lerum. Lund. Malmö. Mälaröarna. Sigtuna, Stockholm, Södertälje, Trelleborg. Tumba, Vallentuna, Vaxholm. Värmdö och Ängelholm–Båstad.

Taxa B tillämpas inom övriga riktnummerområden.

Abonnemangstaxa	Abonnemangsavgift för tremånadersperiod
A	217 kronor
B	208 kronor

**Avgifter för telefonsamtal från andra telefonapparater än telefonautomater**

För automatiskt uppkopplade telefonsamtal skall betalas avgift efter antalet samtalsmarkeringar. En markering görs för varje påbörjad tidsperiod. För lokalsamtal är tidsperioden tre minuter från kl. 08.00 till kl. 18.00 under vardagar utom lördag, om inte Televerket bestämmer att perioden under viss dag i stället skall vara sex minuter. Under annan tid är tidsperioden sex minuter.

Avgiften för varje samtalsmarkering är 23 öre.

Förordning (1992:896)

Angående övergångsbestämmelser, se  
förordning (1992:897)





## **Förordning (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen;**

utfärdad den 18 juni 1992.

Regeringen föreskriver följande.

### **Uppgifter**

1 § Telestyrelsen är central förvaltningsmyndighet med uppgift att främja ett effektivt telesystem i enlighet med fastlagda telepolitiska mål och att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt.

Telestyrelsen skall främja en sund konkurrens inom teleområdet.

Telestyrelsen skall också följa den tekniska utvecklingen inom sitt område.

2 § Telestyrelsen skall inom tele- och radioområdena särskilt

1. pröva ansökningar om tillstånd att inneha och använda radiosändare m. m. samt svara för tillsynen av radioanvändningen.

2. meddela föreskrifter och utfärda tygodkännanden inom radioområdet,

3. meddela föreskrifter och registrera utrustning enligt 2 § teleförordningen (1985:765),

4. verkställa utredningar och medverka vid tillkomsten av överenskomelser mellan Sverige och andra länder,

5. handlägga frågor som rör det europeiska integrationsarbetet, den internationella teleunionen (ITU), den europeiska post- och telesammanslutningen (CEPT) och annat internationellt samarbete,

6. delta i nationellt och internationellt standardiseringsarbete.

När Telestyrelsen beslutar om föreskrifter skall den beakta nationell och internationell standard.

3 § Telestyrelsen utför inom sitt verksamhetsområde klassificering av fartygsstationer samt utfärdar certifikat och tillståndsbevis för dessa enligt vad som är särskilt föreskrivet.

4 § Beträffande konkurrensfrågor skall Telestyrelsen samråda med berörda myndigheter på konkurrens- och konsumentområdet.

5 § Telestyrelsen svarar för att behövlig statistik inom teleområdet framställs.

6 § Telestyrelsen får ta ut ersättning för prövning av ansökningar och för registrering av utrustningar inom sitt verksamhetsområde.

#### Verksförordningens tillämpning

7 § Verksförordningen (1987: 1100) skall tillämpas på Telestyrelsen med undantag av 30 §.

#### Telestyrelsens ledning

8 § Telestyrelsens generaldirektör är chef för myndigheten.

#### Styrelsen

9 § Telestyrelsens styrelse består av högst åtta personer, generaldirektören medräknad.

En av styrelsens ledamöter är ordförande och en är vice ordförande.

Styrelsen är beslutför när ordföranden, generaldirektören och minst tre av de andra ledamöterna är närvarande.

#### Organisation

10 § Inom Telestyrelsen finns fyra avdelningar, nämligen frekvensavdelningen, avdelningen för tekniska frågor, avdelningen för teletjänster samt administrativa avdelningen.

Dessutom finns ett rättssekretariat och ett internationellt samordningssekretariat.

11 § Varje avdelning och sekretariat leds av en direktör. Direktören för rättssekretariatet är myndighetens chefsjurist.

12 § En av direktörerna är generaldirektörens ställföreträdare.

#### Personalföreträdare

13 § Personalföreträdarförordningen (1987: 1101) skall tillämpas på Telestyrelsen.

#### Personalansvarsnämnden

14 § Personalansvarsnämnden består — förutom av generaldirektören, chefsjuristen och personalföreträdarna — av de direktörer styrelsen bestämmer.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst två andra ledamöter, däribland chefsjuristen, är närvarande.

### Tjänstetillsättningar m. m.

15 § Generaldirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Tjänster som direktör tillsätts av regeringen efter anmälan av generaldirektören.

Andra tjänster tillsätts av Telestyrelsen.

16 § Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för en bestämd tid. Det sker efter anmälan av generaldirektören.

17 § Andra styrelseledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande och vice ordförande i styrelsen. Förordnandena ges för en bestämd tid.

### Bisysslor

18 § Besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) lämnas av Telestyrelsen även i fråga om tjänster som tillsätts av regeringen.

En tjänsteman hos Telestyrelsen får inte för egen eller någon annans räkning driva företag vars verksamhet faller inom tele- eller radioområdena. Han får inte heller vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag. Telestyrelsen kan dock i vissa fall medge undantag från detta förbud.

### Överklaganden

19 § Telestyrelsens beslut i personalärenden får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av

– lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål.

– lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

– andra föreskrifter.

20 § Telestyrelsens beslut i andra ärenden får överklagas bara om det är särskilt föreskrivet. Om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och det inte finns några särskilda föreskrifter om överklagande får dock beslutet överklagas hos regeringen.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1992. Genom förordningen upphävs förordningen (1989:600) med instruktion för Statens telenämnd.

2. Sådana föreskrifter som avses i 2 § och som före ikraftträdandet har meddelats av Televerket eller Statens telenämnd och inte har ersatts av någon motsvarande föreskrift av Telestyrelsen skall fortfarande gälla och anses vara meddelade av Telestyrelsen.



## Förordning (1988:348) med instruktion för televerket;

### Uppgifter

1 § Televerket har till huvuduppgifter att

1. driva telerörelse och därmed sammanhängande verksamhet,
2. förvalta statliga teleanläggningar. Förordning (1992:898)

2 § Televerket träffar avtal med utländska teleförvaltningar, trafikföretag och organisationer som behövs för teleförbindelserna.

Frågor om sådana avtal av större betydelse skall överlämnas till regeringens prövning.

2 a § Televerket får med de begränsningar som följer av datalagen (1973:289) och sekretesslagen (1980:100) sälja uppgifter om abonnents namn, titel, adress, abonnentnummer och uppgifter som en abonnent lämnat för införande i katalog ur

1. televerkets kundregister till utgivare av kataloger för sådana uppgifter, alarmeringscentraler och företag som bedriver verksamhet inom telekommunikationsområdet,

2. televerkets nummerbyråregister till myndigheter och enskilda.

Uppgifterna får lämnas ut via terminal, på medium för automatisk databehandling eller på annat sätt. Grunderna för prissättningen bestäms av televerket.

Har den registrerade anmält till televerket att han inte önskar att uppgifterna används för direktreklam får hans uppgifter inte säljas för sådant ändamål. Förordning (1991:1831)

### Televerket företräder staten vid domstol

3 § Inom sitt verksamhetsområde företräder televerket staten vid domstol.

### Televerkskoncernen

4 § Televerket och de företag där staten genom verket direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande bildar tillsammans en affärsverkskoncern (televerkskoncernen).

### Televerkets ledning

5 § Televerket leds av en styrelse. Den består av högst nio personer. I styrelsen ingår dessutom verkets generaldirektör och personalföreträdarna vid verket. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. Förordning (1991:328)

## Organisation

### 6 § Inom televerket finns

1. centrala och andra stabsenheter,
2. geografiskt avgränsade resultatenheter (teleregioner),
3. andra resultatenheter som televerket bestämmer.

### 7 § Inom Televerket finns också en personalansvarsnämnd. Förordning (1992:898)

### 8 § Varje central stabsenhet, region och landsomfattande resultatenhet leds av en chef som är direkt underställd generaldirektören. (1992:898)

## Styrelsens ansvar och uppgifter

### 9 § Styrelsen ansvarar för televerkets verksamhet.

Styrelsen ansvarar också för att statens intressen som ägare tas till vara i televerkskoncernens företag och i andra företag där verket förvaltar statens aktier eller andelar.

### 10 § Styrelsen skall särskilt

1. ägna sig åt den långsiktiga planeringen inom televerkskoncernen,
2. bestämma hur rapportering och samordning mellan verket och koncernens företag skall ske,
3. svara för att de krav beaktas som staten ställer på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret och regionalpolitiken,
4. se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar.

### 11 § Styrelsen skall varje år till regeringen

1. före den 1 september lämna förslag till treårsplan,
2. före den 1 september lämna ett bokslut för första hälften av det innevarande året (halvårsbokslut),
3. före den 1 maj lämna årsredovisning med resultat- och balansräkning, finansieringsanalys och förvaltningsberättelse för verket och för koncernen.

## Generaldirektörens ansvar och uppgifter

### 12 § Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar.

### 13 § Det ingår i generaldirektörens uppgifter

1. att förse styrelsen med underlag för beslut och att verkställa styrelsens beslut.
2. att själv avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen eller av personalansvarsnämnden.
3. att se till att allmänhetens, organisationers, företags och andra myndigheters kontakter med verket underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i verkets skrivelser och beslut.

14 § Generaldirektören skall också se till att televerkets personalpolitik motsvarar de krav som ställs på verksamheten. Detta innebär bl. a. att jämställdhet mellan kvinnor och män skall eftersträvas och att de anställda skall vara väl förtrogna med målen för verksamheten.

#### Redovisning och medelsförvaltning m. m.

15 § Styrelsen skall se till att redovisningen och förvaltningen av verkets medel är organiserade på ett tillfredsställande sätt.

Generaldirektören skall se till att redovisningen görs enligt gällande föreskrifter och att medelsförvaltningen sköts på ett betryggande sätt.

17 § Televerket får ta upp lån på den allmänna kreditmarknaden.

18 § Televerket får bestämma om placering av kontanta medel som inte behövs för omedelbart förestående utbetalningar.

#### Intern revision

19 § Generaldirektören skall genom intern revision vaka över att verksamheten i televerkskoncernen bedrivs effektivt, författningsenligt och också i övrigt ändamålsenligt.

Viktigare resultat av revisionen skall redovisas för styrelsen.

#### Extern revision

20 § Riksrevisionsverket ansvarar enligt sin instruktion för den externa revisionen av televerkskoncernen.

Styrelsen skall se till att riksrevisionsverket får de uppgifter som behövs för revisionen.

Styrelsen skall också se till att riksrevisionsverket får tillfälle att utse en revisor i Teleinvest AB.

#### Televerkets regelgivning

21 § Innan televerket beslutar en föreskrift, skall det noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden.

Om verket finner att föreskrifter behövs, skall det se till att

1. behövliga upplysningar och yttranden inhämtas, innan föreskrifterna beslutas,

2. föreskrifterna utformas så, att de blir enkla, klara och lätta att överblicka.

22 § Televerket skall i en arbetsordning eller i särskilda beslut meddela de närmare föreskrifter som behövs om verkets organisation och formerna för verkets verksamhet. Om föreskrifterna gäller styrelsen eller uppgiftsfördelningen mellan den och generaldirektören, skall de beslutas av styrelsen.



**23 §** Televerket skall fortlöpande se över sina föreskrifter och pröva om de behövs och om de är lämpligt utformade.

Att televerket skall ha en förteckning över sina föreskrifter m. m. framgår av 18 c § författningssamlingsförordningen (1976: 725).

#### **Inhämtande av uppgifter**

**24 §** När televerket skall hämta in uppgifter från enskilda, kommuner eller landstingskommuner, skall det sträva efter att begränsa och förenkla uppgiftslämnandet.

Ytterligare föreskrifter om detta finns i förordningen (1982: 668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

#### **Personalföreträdare**

**25 §** Personalföreträdarförordningen (1987: 1101) skall tillämpas på televerket.

#### **Personalansvarsnämnden**

**26 §** Följande frågor enligt lagen (1976: 600) om offentlig anställning skall prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
4. avstängning eller läkarundersökning.

Nämnden består – förutom av personalföreträdarna – av generaldirektören, ordförande, samt chefen för en av de centrala stabsenheterna, verkets chefsjurist och en annan chef.

För varje ledamot i nämnden finns en ersättare.

#### **Ärendenas handläggning**

**27 §** Styrelsen är beslutför när ordföranden, generaldirektören och minst fyra av de andra ledamöterna är närvarande.

Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

När ärenden av större vikt handläggs, skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

**28 §** Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet.

Om detta förfarande inte är lämpligt, får generaldirektören ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

29 § Generaldirektören får i lämplig utsträckning delegera sin beslutanderätt till andra tjänstemän i verket.

30 § I förordningen (1978:592) om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m. m. finns föreskrifter om rätten att besluta i vissa frågor.

#### Televerkets beslut

31 § I fråga om varje beslut av televerket skall det finnas en handling som utvisar

- dagen för beslutet,
- beslutets innehåll,
- vem som har fattat beslutet,
- vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet,
- vem som har varit föredragande.

#### Tjänstetillsättningar m. m.

32 § Andra styrelseledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande i styrelsen. Styrelsens vice ordförande utses av styrelsen. Förordnandena ges för en bestämd tid.

33 § Generaldirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Tjänsterna som chef för de centrala stabsenheterna tillsätts av styrelsen. Övriga tjänster tillsätts av televerket.

34 § Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för en bestämd tid. Det sker efter förslag av styrelsen.

35 § Tjänster som televerket tillsätter behöver inte kungöras lediga till ansökan. Om kungörelse ändå sker beslutar verket hur detta skall göras.

36 § Televerkets beslut om tillsättning av tjänst som har kungjorts ledig eller beslut att inte tillsätta en sådan tjänst skall genast anslås på verkets anslagstavlor. Det skall framgå av anslaget när det sattes upp.

37 § Andra ledamöter i personalansvarsnämnden än generaldirektören, chefsjuristen och personalföreträdarna utses av styrelsen.

Ersättare för andra ledamöter än personalföreträdarna utses också av styrelsen.

38 § Televerkets beslut i personalärenden får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av

- lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
- lagen (1987:439) om inskränkningar i rätten att överklaga,
- andra föreskrifter. Förordning (1989:602).

39 § Televerkets beslut i andra ärenden får överklagas bara om det är särskilt föreskrivet. Om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och det inte finns några särskilda föreskrifter om överklagande får dock beslutet överklagas hos regeringen.

40 § I arbetsordningen eller i särskilda beslut får televerket föreskriva att sådana beslut i personalärenden som en lägre chef meddelar, skall överprövas av en högre chef, om den som beslutet angår begär det inom viss tid. När en sådan föreskrift finns, tillämpas 38 § endast på den högre chefens beslut. Förordning (1989:602).

#### **Särskilda föreskrifter med hänsyn till totalförsvaret m. m.**

41 § Föreskrifter om televerkets medverkan i totalförsvaret finns i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

För att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten skall televerket samråda med överbefälhavaren och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

42 § Televerket skall inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m.

Televerket skall också fortlöpande lämna Telestyrelsen de uppgifter styrelsen behöver för sin verksamhet. Förordning (1992:898)







# Statens offentliga utredningar 1992

## Kronologisk förteckning

---

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
  2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
  3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
  4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
  5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
  6. Ny mervärdesskattelag.  
– Motiv. Del 1.  
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
  7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
  8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
  9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
  10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
  11. Fastighetsskatt. Fi.
  12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
  13. Bundna aktier. Ju.
  14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
  15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
  16. Kroppen efter döden. S.
  17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
  18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
  19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
  20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
  21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
  22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
  23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
  24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
  25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
  26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
  27. Årsarbetstid. A.
  28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
  29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
  30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
  31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
  32. Nya Inlandsbanan. K.
  33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
  34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
  35. Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. M.
  36. Radio och TV i ett. Ku.
  37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
  38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
  39. Begreppet arbetsskada. S.
  40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
  41. Angående vattenskotrar. M.
  42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
  43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
  44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
  45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
  46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
  47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
  48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
  49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
  50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
  51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
  52. Ett samhälle för alla. S.
  53. Skatt på dieselolja. Fi.
  54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
  55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.  
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
  56. Färjor och farleder. K.
  57. Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
  58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
  59. Läraruppdraget. U.
  60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
  61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
  62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
  63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
  64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
  65. Kartboken. C.
  66. Västsverige – region i utveckling. C.
  67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
  68. Långsiktig miljöforskning. M.
  69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
  70. Telelag. K.
-

# Statens offentliga utredningar 1992

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
- Översyn av sjöpoliserna. [51]
- Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

### Försvarsdepartementet

- Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

### Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
- Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
- Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
- Begreppet arbetsskada. [39]
- Livskvalitet för psykiskt långtidsjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
- Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
- Ett samhälle för alla. [52]

### Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]
- Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
- Färjor och farleder. [56]
- Telelag. [70]

### Finansdepartementet

- Koncession för försäkringsammanslutningar. [5]
- Ny mervärdesskattelag. – Motiv. Del 1. – Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
- Fastighetsskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]

- Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
- Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
- Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
- Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
- Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
- Skatt på dieselolja. [53]
- Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
- Enklare regler för statsanställda. [60]
- Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]

### Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
- Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
- Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
- Läraryrket. [59]

### Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgodset. [14]

### Kulturdepartementet

- Et nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
- Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
- Radio och TV i ett. [36]
- Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
- Årsarbetstid. [27]

### Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
  - Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
  - EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
  - Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. [54]
  - Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
  - Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
  - Kartboken. [65]
  - Västsverige – region i utveckling. [66]
-

# Statens offentliga utredningar 1992

## Systematisk förteckning

---

### Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]

Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]

Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]

Angående vattenskotrar. [41]

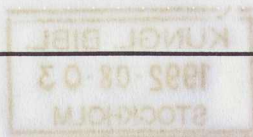
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]

Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]

Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]

Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]

Långsiktig miljöforskning. [68]









## ALLMÄNNA FÖRLAGET

---

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,  
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.  
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13112-9  
ISSN 0375-250X