

AVTALSVILLKOR ELLER FÖRESKRIFTER

En rättslig översyn av postens
och televerkets kundvillkor

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Betänkande av tele- och postkundsutredningen

SOU 1990:100

AVTALSVILLKOR ELLER FÖRESKRIFTER

En rättslig översyn av postens
och televerkets kundvillkor

Betänkande av tele- och postkundsutredningen

SOU 1990:100

Ref 1

0



Statens offentliga utredningar
1990:100
Kommunikationsdepartementet

Avtalsvillkor eller föreskrifter

En rättslig översyn av
postens och televerkets kundvillkor

Betänkande av tele- och postkundsutredningen
Stockholm 1990

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, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10694-9
ISSN 0375-250X

**Statsrådet och chefen för
kommunikationsdepartementet**

Den 20 april 1989 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets kundvillkor. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen kammarrättslagmannen Valter Nilsson att vara särskild utredare.

Utredningen antog namnet tele- och postkundsutredningen.

Som experter har medverkat

numera tf. revisionssekreteraren Annalise Detthoff
(fr.o.m. den 1 juni 1989 t.o.m. den 31 december 1989)
ställföreträdande konsumentombudsmannen Per Eklund
(fr.o.m. den 1 juni 1989)
numera hovrättsrådet Mats Jender
(fr.o.m. den 1 maj 1989 t.o.m. den 14 april 1990)
hovrättsassessorn Per Kjellsson
(fr.o.m. den 10 januari 1990)
chefsjuristen Lennart Meyer
(fr.o.m. den 1 maj 1989)
numera rådmannen Staffan Sandin
(fr.o.m. den 1 mars 1990)
chefsjuristen Björn Wallin
(fr.o.m. den 1 maj 1989)

Sekreterare har varit

hovrättsassessorn Nanna Töcksberg Zelano
(fr.o.m. den 20 april 1989 t.o.m. den 31 augusti 1989)

rådmannen Sandin

(fr.o.m. den 1 september 1989 t.o.m. den 28 februari 1990)

kammarrättsassessorn Dag Valinder

(fr.o.m. den 15 februari 1990)

Utredningen får härmed lämna över sitt betänkande (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter - En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor.

Experterna Eklund, Kjellsson, Meyer, Sandin och Wallin har deltagit i utredningens slutliga arbete och instämmer i förslagen.

Uppdraget är härmed slutfört.

Göteborg i december 1990

Valter Nilsson

/Dag Valinder

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<i>Förkortningar</i>	9
<i>Sammanfattning</i>	11
1 <i>Utredningens uppdrag och uppläggningsen av arbetet m.m.</i>	25
1.1 Utredningsuppdraget	25
1.2 Arbetets uppläggning och bedrivande m.m. . .	28
1.3 Något om begreppet kundvillkor	30
2 <i>Allmänna bestämmelser av betydelse för posten och televerket</i>	33
2.1 Allmänt om affärsverken	33
2.2 Grundlagsregler	36
2.2.1 Normgivningsmakten	36
2.2.2 Olika typer av regler	40
2.2.3 Internationella åtaganden	44
2.3 Kungörande av föreskrifter	46
2.4 Civilrättsliga regler	49
2.5 Näringsrättsliga regler m.m.	51
3 <i>Den närmare regleringen av postens verksamhet m.m.</i>	61
3.1 Grundläggande bestämmelser	61
3.2 Vissa andra författningar	61
3.3 Brevmonopolet	63
3.4 Postens avgifter	65
3.5 Postens ansvarighetsregler	66
3.6 Allmän Poststadga	68
3.7 Postens handböcker m.m.	71
3.8 Postens broschyrer, blanketter och avtal . . .	79
3.9 Postens publicering av föreskrifter m.m. . . .	80
3.10 Postens bemyndiganden	81
3.11 Postens internationella åtaganden	85

4	<i>Den närmare regleringen av televerkets verksamhet m.m.</i>	89
4.1	Grundläggande bestämmelser	89
4.2	Vissa andra författningar	89
4.3	Televerkets bemyndiganden	92
4.4	Föreskrifter beslutade av televerket	95
4.4.1	Televerkets föreskrifter inom teleområdet	96
4.4.2	Televerkets föreskrifter inom radioverksamhetens område	100
4.5	Publiceringen av föreskrifter	102
4.6	Televerkets avgifter	103
4.7	Televerkets ansvarighetsregler	104
4.8	Televerkets avtal	109
4.9	Handböcker m.m.	113
4.10	Televerkets internationella åtaganden	116
5	<i>Postens och televerkets rättsliga relationer till sina kunder</i>	123
5.1	Doktrin och lagförarbeten m.m.	123
5.2	Några rättsfall	132
5.3	Sammanfattande synpunkter	139
6	<i>Överväganden och förslag</i>	141
6.1	Den rättsliga karaktären av kundvillkoren	141
6.1.1	Allmänna utgångspunkter	141
6.1.2	Posten	151
6.1.3	Televerket	159
6.2	Konsekvenser av att avtalsvillkor används	164
6.2.1	Något om betydelsen av att privat-rättsliga avtalsvillkor används och om avtalets ingående m.m.	165
6.2.2	Några synpunkter på frågan om hur villkoren införlivas i avtalet	168
6.2.3	Kungörande och publicering av kundvillkor	170
6.2.4	Några författningsfrågor	172
6.3	Postens och televerkets bemyndiganden m.m.	180
6.3.1	Posten	181

6.3.2	Televerket	183
6.4	Att utforma avtalsvillkor	185
6.5	Något om kundvillkor inom Europeiska gemenskapen	187
6.6	Förslagets genomförande m.m.	189
6.6.1	Att gå över till privaträttsliga avtalsvillkor	189
6.6.2	Kostnadsaspekter m.m.	190
6.7	Avslutande synpunkter	192

Bilagor

1	Utredningsdirektiven	195
2	Posten och televerket - en kortfattad historisk bakgrund	201
3	Postens och televerkets organisation och verksamhet	205
4	Förordning (1988:79) med instruktion för postverket	259
5	Förordning (1981:193) om vissa postavgifter.	267
6	Postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel	269
7	Förordning (1988:348) med instruktion för televerket	273
8	Teleförordning (1985:765)	281
9	Televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang	285

FÖRKORTNINGAR

AP	Allmän Poststadga
CEPT	Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications
COST	Cooperation on Science and Technology
Dir	Kommittédirektiv
EBIT	European Broadband Interconnection Trial
EG	Europeiska gemenskapen
ERMES	European Messaging System
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EURESCOM	European Institute for Research and Strategic Studies in Telecommunications
GSM	Groupe Speciale Mobile
HD	Högsta domstolen
H LBB	Handbok för lantbrevbärare
ISDN	Integrated Services Digital Network
ITU	Internationella Teleunionen
JO	Justitieombudsmannen
kap	Kapitel
KO	Konsumentombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
LU	Lagutskottet
NET	Normes Européennes de Télécommunications pour les terminaux
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I
NMT	Nordisk mobiltelefon
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
OAF	Organisation av ankommande funktionen
OLA	Organisation av landsbygdens postanordningar
prop	Regeringens proposition
PTX	Posttaxan
PVFS	Postverkets författningssamling
RF	Regeringsformen

rskr.	Riksdagens skrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SIS	Standardiseringskommissionen i Sverige
SOU	Statens offentliga utredningar
SPK	Statens pris- och konkurrensverk
STN	Statens telenämnd
STNFS	Statens telenämnds författningssamling
SU	Statsutskottet
TO	Teleombudsmannen
TU	Trafikutskottet
TVTFS	Televerkets författningssamling
UPU	Union Postale Universelle

SAMMANFATTNING

Utredningen har till uppgift att se över formerna för postens och televerkets kundvillkor. Dessa kan ha formen av föreskrifter, dvs. författningsbestämmelser, eller privaträttsliga avtalsvillkor. Villkoren riktar sig till verkens kunder.

I utredningsuppdraget ingår att analysera vilken författningsreglering som med hänsyn till regeringsformens (RF) bestämmelser behövs för postens och televerkets olika verksamheter. Beträffande den verksamhet som styrs av föreskrifter grundade på regeringens restkompetens (8 kap. 13 § RF) har jag att undersöka om verksamheten kan anses vara av privat- eller offentlighetsrättslig karaktär. Utgångspunkten är att föreskrifter skall undvikas i så stor utsträckning som möjligt.

En omfattande författningsreglering på olika nivåer berör posten och televerket. Det är dels allmänna bestämmelser för posten och televerket i egenskap av statliga myndigheter, dels regler som används särskilt inom den verksamhet som bedrivs.

Som jag ser det är det möjligt att utifrån den verksamhet som posten och televerket bedriver avgöra vilken reglering som krävs i förhållande till kunderna. Verksamhetens innehåll får bestämma reglernas form. Detta sätt att se på affärsverkens verksamhet skiljer sig påtagligt från det traditionella, men ligger i linje med den utveckling som pågår inom posten och televerket.

För att kunna ta ställning till vilken form kundvillkoren skall ha har jag gått igenom postens resp. televerkets verksamhet och de regelsystem som har betydelse för verksamheterna.

Förslag

Med utgångspunkt i verksamheternas innehåll och att endast de föreskrifter som är nödvändiga bör vara kvar föreslår jag

- att privaträttsliga avtalsvillkor bör användas i postens och televerkets affärsverksamhet,
- att föreskrifter dock bör användas när affärsverken utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning,
- att föreskrifter bör användas beträffande vissa av affärsverkens internationella åtaganden samt
- att avtalsvillkor bör utformas efter överläggningar med konsumentverket.

Förslagets allmänna konsekvenser

1. Avtalslagens (1915:218) bestämmelser och det civilrättsliga regelsystemet i övrigt gäller för de avtal som posten och televerket sluter med sina resp. kunder.
2. Det näringsrättsliga regelsystemet blir nästan undantagslöst tillämpligt på kundvillkoren i postens och televerkets affärsverksamhet.

Konsekvenser särskilt för posten

1. Postens föreskrifter skall kungöras i postverkets författningssamling (PVFS). Kundvillkoren förs samman i en kundvillkorskatalog. Allmän Poststadga (AP) mönstras ut.

2. Postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel (ansvarighetskungörelsen) bör upphävas.
3. Bemyndigandet i 6 § förordningen (1981:193) om vissa postavgifter (avgiftsförordningen) bör upphävas. Detsamma gäller bemyndigandet för posten att utfärda ansvarighetskungörelsen.
4. Posten bör bemyndigas att införliva bestämmelser i internationella postala traktater i svensk rätt.

Konsekvenser särskilt för televerket

1. Televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang bör upphävas och utgå ur televerkets författningssamling (TVTFS). Även i övrigt bör TVTFS gallras.
2. Teleförordningen (1985:765) bör ses över med avseende särskilt på de kundvillkor som finns i förordningen.
3. Televerkets generella bemyndigande enligt teleförordningen bör begränsas.
4. Televerket bör bemyndigas att införliva bestämmelser i internationella överenskommelser i svensk rätt.

Bakgrund - verksamheten och regelsystemen

Verksamheten

Postens verksamhet omfattar huvudsakligen två områden. Det ena är distribution av brev och lättgods (paket). Det andra är betalningsförmedling. I postens författningsreglerade monopol ingår regelbunden befordran av brev. Inom

detta område har posten alltså en rättsligt reglerad ensamrätt under det att verksamheten i övrigt är utsatt för konkurrens. Posten har vidare på huvudsakligen kommersiell grund utvecklat en rad olika produkter som har anknytning till den egentliga postverksamheten. Exempel på det är postens adressregister (PAR) och budbilsverksamheten.

Genom olika författningar har posten tilldelats vissa uppgifter som till skillnad från affärsverksamheten innefattar myndighetsutövning. Det gäller t.ex. postens uppgifter vid allmänna val, vid utlämning av körkort och vid delgivning av handlingar från myndigheter. Även under beredskap och krig skall posten enligt författningar ha hand om vissa särskilda uppgifter.

Televerkets verksamhet kan hänföras till tele- resp. radioverksamhetens område. Inom teleområdet märks i första hand nättjänsterna och produkterna. Nättjänsterna domineras av det vanliga telefonabonnemanget. Dessutom erbjuds kunderna bl.a. diverse s.k. personliga nättjänster. Nättjänsterna omfattar även data- och textkommunikation. Bland textkommunikationstjänsterna kan nämnas telegram, telex och telefax. 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, rundradio och frekvensförvaltning.

Televerkets verksamhet omfattar även kabel-TV, dvs. utbyggnad och drift av televerkets kabel-TV-nät samt produktion och utgivning av telefonkataloger.

Inom vissa begränsade verksamhetsområden har televerket uppgifter som kan sägas innefatta myndighetsutövning. Det gäller exempelvis tillståndsgivningen beträffande radiosändare

och frekvensfördelningen samt verkets uppgifter inom totalförsvaret.

Allmänna bestämmelser av betydelse för posten och televerket

Posten och televerket som affärsverk är underkastade olika regler för offentligrättslig verksamhet. I grunden styrs de av RF:s bestämmelser som reglerar bl.a. verkens normgivning. De är också skyldiga att följa regeringens direktiv.

Utöver det offentligrättsliga regelsystemet har affärsverken liksom övriga statliga myndigheter i sina affärsrelationer att rätta sig efter civil- och näringsrättsliga regler.

Den närmare regleringen av postens verksamhet

Det finns åtskilliga bestämmelser med särskild inriktning på postens verksamhet. Många av dem kan ses som kundvillkor. Bestämmelser av betydelse för posten finns i bl.a. förordningen (1988:79) med instruktion för postverket och ansvarighetskungörelsen (1966:120). En del kundvillkor finns i PVFS. Kundvillkor finns även i andra författningar.

Postens brevmonopol regleras i kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. I avgiftsförordningen (1981:193) har regeringen fastställt avgifter för befordran av normalbrev.

Förutom i författningar har posten publicerat kundvillkor i olika handböcker. I dessa finns både bindande och inte bindande bestämmelser. Även Allmän Poststadga (AP) innehåller kundvillkor. Från den 1 juli 1986 gäller inte AP som författning, men villkoren i stadgan tillämpas fortfarande. Kundvillkor förekommer också i standardavtal och individuella avtal som används i olika sammanhang. Vid sidan härav finns kundvillkor i olika internationella överenskom-

melser på postområdet.

Den närmare regleringen av televerkets verksamhet

Även televerkets verksamhet regleras av ett flertal författningar. En del av dessa innehåller kundvillkor.

Bland de författningar som har särskild betydelse för verksamheten kan nämnas förordningen (1988:348) med instruktion för televerket, teleförordningen (1985:765), radiolagen (1966:755) och kungörelsen (1967:446) om radiosändare. Teleförordningen innehåller bl.a. televerkets befogenheter och skyldigheter på teleområdet samt de abonnemangs- och samtalsavgifter som regeringen fastställt. Vissa författningar innehåller föreskrifter som påverkar förhållandet till kunderna, medan andra saknar ett sådant inslag. En central roll har statens telenämnds (STN) föreskrifter. STN har numera tagit över televerkets uppgift att utfärda föreskrifter för utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet.

De föreskrifter som televerket utfärdar publiceras i televerkets författningssamling (TVTFS). Här finns bl.a. de föreskrifter som anger villkoren för ett vanligt telefonabonnemang. Utöver nyssnämnda och vissa andra föreskrifter använder televerket i allt väsentligt olika standardavtal som inte innehåller föreskrifter.

De internationella överenskommelser som har betydelse för televerkets verksamhet innehåller endast ett begränsat antal bestämmelser som kan anses som kundvillkor.

Postens och televerkets rättsliga relationer till sina kunder

Såväl posten som televerket bedriver rent kommersiell verksamhet, ofta i konkurrens med det övriga näringslivet.

Samtidigt finns det för närvarande hos båda inslag av myndighetsutövning. Den verksamhet som affärsverken bedriver kan, inte minst genom de olika författningsregleringar som förekommer, ge intryck av att vara mera offentligrättslig än privaträttslig. Det råder för närvarande osäkerhet om huruvida postens resp. televerkets relationer till sina kunder helt eller delvis är av offentligrättslig natur eller om de grundar sig på privaträttsliga avtal. I det enskilda fallet kan det vara av avgörande betydelse hur den rättsliga relationen mellan verket och kunden bedöms. Om relationen är offentligrättslig anses det inte vara möjligt att tillämpa jämningsregeln i 36 § avtalslagen, medan förhållandet är det motsatta om kundrelationen anses grundad på ett privaträttsligt avtal. Vid renodlad myndighetsutövning kan det inte heller komma i fråga att tillämpa exempelvis lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorlagen).

Såvitt jag kan se finns det i dag en klar tendens att bestämma rättsförhållandet mellan verk och kund snarare efter materiella än efter formella kriterier. Verksamhetens innehåll spelar med andra ord med ett modernt betraktelsesätt en närmast avgörande roll när man bestämmer karaktären av affärsverkens rättsliga relationer till sina kunder.

Liknar den verksamhet som drivs affärsverksamhet som privata företag driver kan inte något anses hindra att kundvillkoren ges formen av privaträttsliga avtalsvillkor. Förhållandet mellan verket och kunden bedöms då efter privaträttsliga regler. Eftersom avtalsvillkor inte kan anses som normer i RF:s mening, behövs det inte något bemyndigande för affärsverket att ställa upp dessa.

Närmare om förslaget och dess konsekvenser

Föreskrifter eller privaträttsliga avtalsvillkor

En genomgång av den verksamhet som posten resp. televerket driver visar att den på det hela taget ser ut som vilken affärsverksamhet som helst. I princip skulle den lika gärna kunna drivas av privata företag. Det är därför naturligt att även regelsystemet gentemot kunderna anpassas efter detta förhållande. Inom privat affärsverksamhet vilar kundrelationen alltid på privaträttslig grund. Mot den bakgrunden är det rimligt att även postens och televerkets kundvillkor i huvudsak utgörs av privaträttsliga avtalsvillkor. När statsmakterna har velat tillägga verken uppgifter som innefattar myndighetsutövning är det däremot uteslutet att använda privaträttsliga avtalsvillkor gentemot dem som berörs av verksamheten.

Posten

Posten har ett rättsligt monopol på *brevbefordran*. Alternativ finns dock till brevet. I vissa fall kan telefonsamtalet ersätta ett brev. Även telegram och i ökad utsträckning telefax kan framstå som alternativ. Trots brevmonopolet ter sig situationen för kunden inte annorlunda när brevtjänsten nyttjas än när andra tjänster på marknaden tas i anspråk. I brevmonopolet ligger inte heller något mot medborgarna ensidigt riktat tvång, utan var och en har valfrihet att använda sig av postens brevtjänster. Det enda kundvillkor som gäller vid brevbefordran som beslutats av annan än posten är den av regeringen i avgiftsförordningen (1981:193) bestämda avgiften för normalbrev. Själva brevmonopolet gäller för övrigt i princip inte kundrelationen. Ensamrätten till brevbefordran gör visserligen att posten inom det området kan ställa upp villkor som inte hade varit möjliga på en marknad med konkurrens. Om privaträttsliga avtalsvillkor används kan emellertid villkoren angripas med

det civil- och näringsrättsliga regelsystemet.

Klart övervägande skäl talar för att de villkor som används vid inrikes brevbefordran skall betraktas som privaträttsliga avtalsvillkor. Det gäller även avgifterna inom området för brevmonopolet. Att dessa avgifter av sociala, regionalpolitiska eller andra skäl kan behöva styras genom exempelvis författningar innefattar andra överväganden än de som jag har att göra. Understrykas bör dock att det inte finns några legala eller andra formella hinder mot att postens avgifter behandlas som privaträttsliga avtalsvillkor och därmed undantas från författningsområdet. Inte heller bör det förhållandet att statsmakterna har satt upp vissa samhällseliga mål för brevbefordran vad avser service etc. påverka synsättet att kundvillkoren kan anses som privaträttsliga avtalsvillkor.

Gruppreklam, lättgoods (paket) resp. betalningsförmedling är konkurrensutsatt verksamhet som inte är författningsreglerad. Inom dessa områden bör kundvillkoren anses som privaträttsliga avtalsvillkor.

På samma sätt bör de villkor som används vid postens utbetalning av skatter, sjukpenning, barnbidrag o.d. betraktas, liksom den kundinriktade verksamheten inom postens resultatenheter.

Postens tidningsdistribution regleras i vissa hänseenden i författning. Verksamheten kan emellertid i allt väsentligt sägas ha en privaträttslig karaktär. Post- och teleutredningen menar i sitt betänkande, se SOU 1990:27 s. 68 f, att postens regionalpolitiska och sociala ansvar inte skall omfatta distribution av tidningar och föreslår att kungörelsen (1968:489) om postbefordran av tidningar (postala tidningskungörelsen) upphävs. Följs det förslaget kan postens tidningsverksamhet i alla delar komma att styras av privaträttsliga avtalsvillkor. Från mina utgångspunkter kan jag inte se några hinder mot ett sådant synsätt.

Beträffande postens *myndighetsutövning*, t.ex. vid delgivning och vid val, är situationen däremot en annan. De villkor som används när dessa uppgifter utövas kan uppenbarligen inte anses som avtalsvillkor.

I fråga om *den internationella posttrafiken* kan följande sägas. De konventioner inom Union Postale Universelle (UPU) som Sverige godkänt binder i princip Sverige som stat. Sverige är således förpliktat att se till att dess myndigheter och domstolar tillämpar dessa. I UPU finns bestämmelser som gäller för de postkunder som nyttjar den utrikes posttrafiken. Mot bakgrund av Sveriges förpliktelser enligt UPU måste bestämmelserna ha formen av föreskrifter. Detta gäller i den mån de innehåller för Sverige bindande åtaganden som rör kundförhållanden. Samma synsätt måste gälla övriga postala traktater.

Televerket

Inom området för *nättjänster* tilldrar sig det vanliga telefonabonnemanget det största intresset. Inom området för telefoni finns förutsättningar för konkurrens. De tjänster som erbjuds är inte längre en del i en exklusivt statlig verksamhet. Dessutom kan en viss konkurrens sägas förekomma mellan tele- och posttjänster. Det står vidare den enskilde fritt att använda sig av de olika tjänsterna.

För ett telefonabonnemang gäller dels televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang, dels de samtals- och abonnemangstaxor som regeringen fastställer. De sistnämnda kungörs i teleförordningen (1985:765). Föreskrifterna är i flera hänseenden till sitt innehåll utpräglade privaträttsliga. Något hinder mot att använda privaträttsliga avtalsvillkor beträffande det vanliga telefonabonnemanget kan inte anses föreligga. De avgifter för samtal och abonnemang som enligt teleförordningen fastställs av regeringen bör dock undantas från avtalsområdet. Även övriga nättjänster m.m. och området för

den offentliga telekommunikationen kan regleras av privaträttsliga avtalsvillkor. Detsamma gäller inom områdena för *produkter, service och kundutbildning* där i dag privaträttsliga avtalsvillkor används.

Inom *radioverksamhetens område* finns en förhållandevis omfattande författningsreglering. Marknaden för främst mobila teletjänster är emellertid konkurrensutsatt. I princip anser jag att samma synsätt som i fråga om nättjänster kan tillämpas beträffande de mobila teletjänsterna. Det synsättet bör användas även beträffande de övriga tjänster inom radioverksamhetens område som erbjuds allmänheten.

Inom televerkets övriga verksamhetsområden såsom *kabel-TV och kataloger* m.fl. områden bör kundvillkoren vara privaträttsliga avtalsvillkor.

Föreskriftsformen bör däremot användas beträffande de uppgifter som kan sägas innefatta *myndighetsutövning*. Detsamma gäller i fråga om den begränsade del av de internationella överenskommelserna inom televerkets verksamhetsområde som innehåller kundvillkor (jfr beträffande posten).

Allmänt om konsekvenserna av att privaträttsliga avtalsvillkor används

Som sagts tidigare kan det inte anses föreligga något hinder mot att i affärsverksamheten i stället för föreskrifter använda villkor som speglar rättsförhållandets karaktär, dvs. privaträttsliga avtalsvillkor. Om så sker blir avtalslagens bestämmelser tillämpliga på förhållandet till kunderna. Det gäller exempelvis jämningsregeln i 36 § avtalslagen. Det gäller även bestämmelserna i bl.a. avtalsvillkorslagen. När affärsverken uppträder som näringsidkare är det vidare klart att exempelvis konsumentköplagen (1973:877) och konsumenttjänstlagen (1985:716) kan tillämpas i verksamheten. Detsamma gäller bl.a. marknadsföringslagen (1975:418) och konkurrenslagen (1982:729). En inskränkning för postens del

gäller dock konkurrenslagens tillämplighet inom området för brevmonopolet.

Konsekvenser särskilt för posten

Alla av posten meddelade föreskrifter skall fr.o.m. den 1 juli 1986 publiceras i PVFS. De kundvillkor som skall ha föreskriftsform men som i dag finns i andra publikationer, t.ex. i AP, bör därför kungöras i PVFS.

I ansvarighetskungörelsen, som har publicerats i svensk författningssamling, finns kundvillkor som i framtiden bör anses som privaträttsliga avtalsvillkor. Den författningen bör upphävas. Sedan det har skett kan bemyndigandet för posten att fastställa föreskrifter rörande verkets ansvarighet för försändelser och medel upphävas.

I 6 § avgiftsförordningen finns ett bemyndigande att besluta om vissa avgifter och villkor. Dessa bör ges formen av privaträttsliga avtalsvillkor. Bemyndigandet i avgiftsförordningen bör därför upphävas. Någon anledning att ge posten ett generellt bemyndigande att besluta om föreskrifter inom sitt verksamhetsområde finns inte. Huvudskälet härtill är att posten endast i vissa preciserade fall skall använda föreskrifter. För att fastställa avtalsvillkor behövs inte något bemyndigande.

Internationella postala traktater måste införlivas i svensk rätt för att gälla i Sverige. Posten bör ges ett bemyndigande att åstadkomma detta.

Konsekvenser särskilt för televerket

Beträffande nättjänster bör privaträttsliga avtalsvillkor kunna användas. Ett undantag är dock de teleavgifter som regeringen fastställer. De kundvillkor som gäller i dag för olika nättjänster, exempelvis det vanliga telefonabonne-

manget, är i första hand televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang. Eftersom dessa bör betraktas som avtalsvillkor i stället för föreskrifter, bör föreskrifterna upphävas och utgå ur TVTFS.

Teleförordningen har nyligen delvis omarbetats. Det har emellertid skett utifrån andra utgångspunkter än de som jag nu har att beakta. Vissa av bestämmelserna i förordningen kan ses som kundvillkor. En del av dessa gäller specifikt för televerket, medan andra gäller lika för alla som vill nyttja det allmänna telenätet.

Televerkets befogenhet enligt 2 a § andra stycket förordningen att medge anslutning till det allmänna telenätet av utrustning som inte är registrerad får anses innefatta myndighetsutövning. Om den uppgiften i stället sköts av statens telenämnd (STN) skiljs televerket från den myndighetsutövning som denna handläggning innefattar. Beträffande 3 och 5 §§ teleförordningen kan sägas att de lika gärna skulle kunna ges formen av privaträttsliga avtalsvillkor. Befogenheten för televerket att begränsa ett telemeddelandes längd (7 § första stycket förordningen) bör förtydligas. Om så sker bör bestämmelsen, även med beaktande av RF:s skydd för yttrande- och informationsfriheten, kunna ges formen av ett privaträttsligt avtalsvillkor.

De föreskrifter som televerket har beslutat med stöd av teleförordningen och som innehåller kundvillkor kan ersättas med privaträttsliga avtalsvillkor. Det innebär att det i detta hänseende inte längre behövs något bemyndigande (4 § första stycket förordningen) för televerket. De avtalsvillkor som skall ersätta föreskrifterna kan nämligen utfärdas utan bemyndigande.

Trots att det i dag i stort sett inte finns något behov för televerket av att införliva internationella överenskommelser i svensk rätt kan ett sådant behov uppkomma. I likhet med

posten bör televerket därför bemyndigas att åstadkomma detta.

1 UTREDNINGENS UPPDRAG OCH UPP- LÄGGNINGEN AV ARBETET M.M.

1.1 Utredningsuppdraget

Den 20 april 1989 tillkallades jag som särskild utredare av chefen för kommunikationsdepartementet för att se över formerna för postverkets (posten) och televerkets kundvillkor. Direktiven (Dir. 1989:18) finns i *bilaga 1* till detta betänkande.

Uppdraget omfattar postens och televerkets *kundvillkor*. Det avser rättsförhållandet mellan verken och deras kunder och vilken reglering som behövs i detta förhållande. Utgångspunkten är att rättsförhållandet, om det kan anses vara av privaträttslig art, om möjligt bör regleras på annat sätt än genom föreskrifter.

Mina huvuduppgifter är

- att* analysera vilken författningsreglering som med hänsyn till regeringsformens bestämmelser behövs för verkens olika verksamheter,
- att* undersöka om den verksamhet som regleras i författning kan anses vara av privaträttslig eller offentlig-rättslig karaktär,
- att* överväga om verksamhet som kan anses vara av privaträttslig art kan styras på annat sätt än genom föreskrifter,
- att* ta ställning till bl.a. om de internationella överenskommelserna på post- och teleområdet påverkar kundvilkorens form samt

att undersöka om inte den privaträttsliga karaktären i de fall förskriftsformen fortfarande behövs bör komma till tydligt uttryck i de aktuella författningarna.

Bakgrunden till uppdraget

Utredningen är betingad av de nackdelar med de nuvarande formerna för affärsverkens reglering av rättsförhållandet med enskilda som uppmärksammats i regeringens proposition om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99 s. 124). I propositionen framhålls bl.a. att förhållandet regleras på ett oenhetligt sätt och att verken slumpmässigt i vissa fall använder avtalsvillkor och i andra fall författningsbestämmelser. Enligt föredraganden är det önskvärt att en bättre ordning kommer till stånd i detta avseende. I den mån rättsförhållandet kan anses vara av privaträttslig art bör det om möjligt regleras i avtal mellan kunden och affärsverket.

Vid riksdagsbehandlingen (KU 1986/87:29, rskr. 226) underströk lagutskottet i sitt yttrande till konstitutionsutskottet att en utveckling mot en ökad avtalsreglering var motiverad inte bara med hänsyn till att affärsverkens kundvillkor borde kunna prövas enligt den näringsrättsliga lagstiftningen. Också konsumenters och näringsidkares intresse av att kunna få villkoren prövade vid allmän domstol med stöd av civilrättsliga regler talade enligt utskottet för en sådan utveckling (KU 29 s. 73).

Rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda regleras för närvarande i stor utsträckning genom offentlighetsrättsliga föreskrifter av olika slag. Rättsförhållandet kan också ha privaträttslig karaktär. En myndighet kan ingå ett civilrättsligt avtal med en enskild person om t.ex. en leverans eller en entreprenad. Rättsförhållandet blir då att bedöma på samma sätt som ett avtal mellan enskilda.

Frågan huruvida rättsförhållandet mellan en myndighet och en enskild skall anses vara av privaträttslig eller offentligrättslig art har betydelse för vilken lagstiftning som är tillämplig när det uppstår en tvist mellan en enskild och myndigheten såsom näringsidkare i yrkesmässig verksamhet. Om rättsförhållandet är av privaträttslig natur är exempelvis konsumentköplagen (1973:877), konsumenttjänstlagen (1985:716), allmänna köplagen (1905:38 s. 1) och avtalslagen (1915:218) tillämpliga. Här märks bl.a. möjligheten att med stöd av 36 § avtalslagen jämka eller åsidosätta ett avtalsvillkor som anses oskäligt. Rättsförhållandets art har också betydelse för tillämpningen av viss näringsrättslig lagstiftning. Om rättsförhållandet är av privaträttslig natur är lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare utan vidare tillämpliga. Det innebär bl.a. att marknadsdomstolen kan förbjuda användningen av ett avtalsvillkor som bedöms som oskäligt mot konsument eller näringsidkare. Om rättsförhållandet däremot saknar avtalskaraktär torde det inte vara möjligt att tillämpa vare sig civilrättslig eller näringsrättslig lagstiftning i en tvist mellan myndigheten och en enskild i frågor som regleras i föreskrifter.

Som ett led i utredningsuppdraget ingår alltså att ta ställning till om rättsförhållandet mellan en myndighet och en enskild kan anses vara av offentligrättslig eller privaträttslig natur. Enligt direktiven är det inte alltid så lätt att avgöra detta. De villkor som t.ex. posten och televerket tillämpar i förhållande till sina kunder innehåller otvivelaktigt starka avtalsmässiga inslag. Samtidigt grundar sig villkoren ofta på en författning. Enbart den omständigheten att affärsverkens kundvillkor har meddelats i föreskriftsform medför emellertid inte nödvändigtvis att rättsförhållandet skall anses vara av offentligrättslig karaktär. Avgörande torde i stället vara arten av myndighetens verksamhet och föreskriftens närmare innebörd. Om däremot verksamheten får bedrivas endast av myndigheten, finns det enligt direktiven skäl som talar för att frågan bör bedömas på annat sätt.

Mot bl.a. den här bakgrunden har jag att se över formerna för postens och televerkets reglering av sina rättsförhållanden med enskilda. Översynsarbetet är enligt direktiven avgränsat till att gälla posten och televerket. I direktiven förutskickas emellertid att utredningsresultatet skall kunna läggas till grund för en motsvarande översyn av övriga affärsverk.

1.2 Arbetets uppläggning och bedrivande m.m.

Enligt mitt utredningsuppdrag har jag att bedöma vilken författningsreglering som behövs för postens och televerkets olika verksamheter. En utgångspunkt för övervägandena skall vara att föreskrifter skall undvikas i så stor utsträckning som möjligt.

I enlighet med direktiven har arbetet inriktats på postens och televerkets kundvillkor och således rättsförhållandet mellan verken och deras kunder. Även verksamhet utan någon egentlig "kundrelation" berörs emellertid.

Grundläggande för att ta ställning till vilken reglering som affärsverkens verksamhet kräver har varit bl.a. följande.

1. En genomgång av postens resp. televerkets verksamhet och av hur verksamheterna organiseras.
2. En kartläggning av kundvillkoren i postens och televerkets verksamheter.
3. En genomgång av den författningsreglering som posten och televerket som affärsverk har att beakta.
4. En genomgång av de regler som särskilt styr och används i postens resp. televerkets verksamhet.

Information om organisation och verksamhet har inhämtats

bl.a. genom besök vid ett flertal olika enheter inom resp. verk. Detsamma gäller beträffande kartläggningen av kundvillkor. Den här genomgången har varit av avgörande betydelse för arbetet i övrigt. Någon granskning i detalj av kundvillkorens innehåll har jag emellertid inte ansett nödvändig.

Postens resp. televerkets organisation och verksamhet beskrivs i bilaga 3 till betänkandet. Exempel på de kundvillkor som förekommer dels i olika författningar, dels i avtal, handböcker o.d. lämnas beträffande posten i avsnitt 3 och såvitt avser televerket i avsnitt 4.

I avsnitt 2 redovisas de allmänna bestämmelser som affärsverk har att beakta. Det är såväl grundlagsbestämmelser som annan offentlighetsrättslig reglering. Men det är också civil- och näringsrättsliga regler.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med affärsverken. I enlighet med vad som förutsatts i direktiven har verken bistått på sätt som behövts. Postens och televerkets chefsjurister har biträtt utredningen som experter.

Beträffande den del av televerkets verksamhet som avser radiokommunikation har beaktats att detta område behandlas av utredningen (K 1990:02) om frekvensplanering, frekvensförvaltning och radiokommunikation - rättsliga och organisatoriska frågor (frekvensrättsutredningen, dir. 1990:4). Mot bakgrund härav har jag i princip avstått från att ta ställning till författningsregleringen inom detta verksamhetsområde. Frekvensrättsutredningen har informerats om utredningsarbetet och beretts tillfälle att lämna synpunkter.

Informationsutbyte har förekommit med kommittén (Ju 1989:03) för översyn av det allmännas skadeståndsansvar (Dir. 1989:52).

1.3 Något om begreppet kundvillkor

När postens och televerkets kunder utnyttjar verkens tjänster och produkter kommer de i kontakt med en rad olika bestämmelser av skiftande rättslig natur. Med kunder avses då de som mot exempelvis betalning tar i anspråk de produkter och tjänster som posten och televerket tillhandahåller.

Den vanligaste regeltypen är kanske avgifterna för olika tjänster och produkter. Härutöver finns bestämmelser som liknar andra privaträttsliga villkor. Exempel på sådana är postens och televerkets ansvarighetsregler. Jag återkommer till dessa i avsnitt 3.5 resp. 4.7.

Till varje enskild produkt som marknadsförs hör i regel en produktbeskrivning. Dessa beskrivningar varierar visserligen till sitt innehåll men anger i allmänhet bl.a. vad produkten omfattar. Motsvarande gäller i fråga om tjänster. Även sådana beskrivningar har karaktär av villkor.

En del av de bestämmelser som kunderna kan komma i kontakt med har mera karaktären av föreskrifter. Hit kan hänföras postens regler om bl.a. säkerhet, förtullning, exportanmälan och förbud att postbefordra vissa varor. För televerkets del kan nämnas exempelvis kravet på tillstånd för innehav eller användning av radiosändare.

Andra bestämmelser har mera ordningskaraktär, vilket gäller bl.a. postens regler om inslagning av försändelser och om hur blanketter skall fyllas i.

Det finns vidare bestämmelser som är en följd av att affärsverken, som en del av det allmänna, sköter en samhällsnyttig funktion av särskild beskaffenhet. Det gäller exempelvis beträffande postens uppgifter i samband med val och vid delgivning. I dessa och liknande sammanhang är villkoren inte förbundna med att den enskilde utför någon motprestation såsom annars vanligtvis är fallet, t.ex. när den

enskilde betalar en avgift för att kunna nyttja en tjänst.

En typ av bestämmelser kan i viss mån hänföras till uppgifter som verken har som servicemyndigheter. Exempel härpå är postens regler om utdelning av post (var och när post delas ut).

Någon entydig eller klar definition av vad som menas med kundvillkor finns inte. Kundvillkor förekommer i affärsverksamheten, oavsett om den styrs av privaträttsliga villkor eller av föreskrifter. De finns också i vissa hänseenden invävda i den verksamhet som närmast är att hänföra till myndighetsutövning. Det kan i detta sammanhang framhållas att begreppet föreskrifter i betänkandet används endast i sin vedertagna betydelse. Det är alltså liktydigt med författningsbestämmelser, oavsett om dessa har beslutats av riksdag eller regering, eller är föreskrifter som beslutats på myndighetsnivå.

Alla ovan nämnda bestämmelser, som är av betydelse i postens eller televerkets rättsliga eller faktiska relationer till dem som utnyttjar verkens tjänster och produkter, behandlar jag som kundvillkor, oberoende av hur reglerna har kommit till eller hur de har publicerats. Jag låter alltså begreppet omfatta både privaträttsliga avtalsvillkor och villkor i form av föreskrifter. De bestämmelser som har endast indirekt betydelse för kunderna, t.ex. om postens och televerkets personal och om hur verksamheten organiseras, räknar jag däremot inte som kundvillkor. Givetvis finns det bestämmelser som är sådana att det är tveksamt om de utgör kundvillkor eller inte. Någon mer preciserad beskrivning av begreppet kundvillkor anser jag emellertid inte påkallad.

2 ALLMÄNNA BESTÄMMELSER AV BETYDELSE FÖR POSTEN OCH TELEVERKET

De regler som styr postens och televerkets olika verksamheter är av mycket skiftande karaktär.

För det första finns det allmänna regler för offentlig-rättslig verksamhet. Hit räknas såväl grundlagsbestämmelser som annan offentligrättslig reglering.

För det andra finns det civil- och näringsrättsliga bestämmelser som har betydelse för postens och televerkets uppträdande i affärsrelationer.

Vidare finns det offentligrättsliga regler som specifikt styr posten och televerket. Det finns också regler som posten och televerket har bestämt skall gälla i den egna verksamheten. Det kan vara fråga om såväl bestämmelser av offentligrättslig art som rena avtalsvillkor. Till dessa återkommer jag i avsnitten 3 och 4.

Syftet med framställningen i detta avsnitt är att redogöra något för huvuddragen i det system av allmänna regler som jag nu kortfattat har beskrivit.

2.1 Allmänt om affärsverken

Posten och televerket är affärsdrivande verk. De är därför inte några självständiga juridiska enheter, utan statliga myndigheter som är en del av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten.

Verken äger inte sina tillgångar utan förvaltar dessa åt staten.

Affärsverkens ställning innebär bl.a.

- att de är underkastade de statliga förvaltningsrättsliga föreskrifterna,
- att verken är befriade från statlig inkomst- och förmögenhetsskatt,
- att verksamheten med de begränsningar som följer av sekretesslagen är underkastad offentlig insyn,
- att riksdagen och regeringen kan besluta om verkens inre organisation,
- att verkens personalpolitik delvis är bunden av de bestämmelser som tillämpas inom staten i övrigt,
- att styrelsens befogenheter finns inskrivna i verkets instruktion.

Affärsverken har i ekonomiskt hänseende länge intagit en särställning jämfört med andra myndigheter. I statlig budgetpraxis markeras det genom den s.k. affärsbokföringsprincipen. Denna innebär att den ekonomiska omslutningen inte redovisas över statsbudgeten. Endast nettot, dvs. inleverans av överskott, redovisas där. En konsekvens är att affärsverken kan resultatstyras i ekonomiskt hänseende enligt gängse företagsekonomiska principer.

Det som gör affärsverken till självständiga ekonomiska enheter är dock att de har egna balansräkningar. Verken har därmed ett ansvar för förvaltningen av det kapital som disponeras i verksamheten. I balansräkningen får eller tvingas affärsverken också, till skillnad från en traditionell förvaltningsmyndighet, till kommande budgetår föra med sig de över- resp. underskott som uppstår i verksamheten alltefter vad regeringen beslutar när man fastställer verkens bokslut.

Förhållandet mellan regeringen och affärsverken har alltmer kommit att likna det mellan regeringen och en självständig juridisk person. Det gäller t.ex. den offertsyn som utvecklats när verken tar betalt från statsbudgeten för verksamhet som riksdagen och regeringen önskar utförd. Olika bemyndiganden i kedjan riksdag-regering-verk har också medfört att verken i sitt praktiska arbete successivt getts förutsättningar för en företagsbaserad affärsverksamhet.

Den väsentligaste skillnaden mellan verk och bolag gäller regeringens direktivrätt gentemot verken resp. verkens lydnadsplikt. Nästan all verksamhet inom affärsverken är av karaktären faktiskt handlande. Härav följer att ett affärsverk är skyldigt att efterleva regeringens direktiv, dock endast under förutsättning att dessa inte står i strid med lag eller föreskrift av högre valör.

I den ringa del av verksamheten som avser myndighetsutövning råder samma förhållanden som för övriga myndigheter. Det innebär bl.a. att regeringen inte kan ingripa i handläggningen av ett enskilt ärende.

Nämnas här kan även att flertalet affärsverks internationella affärsverksamhet regleras i vissa hänseenden i förordningen (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet. Enligt 1 § förordningen bör de angivna myndigheterna - däribland posten och televerket - inom sina verksamhetsområden uppmärksamma och ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket för utländsk marknad marknadsföra sådana tjänster som de inte är förhindrade att tillhandahålla. Vidare sägs att myndigheterna får sluta avtal med svensk eller utländsk kund angående utförandet av sådana tjänster och att dessa avtal bör slutas på affärsmässiga villkor.

2.2 Grundlagsregler

2.2.1 Normgivningsmakten

Med normgivningsmakten menas rätten att besluta om lagar och andra föreskrifter.

Bestämmelserna om normgivningsmakten är i huvudsak samlade i 8 kap. regeringsformen (RF). Enligt dessa bestämmelser är normgivningsmakten fördelad mellan riksdagen och regeringen. Statliga myndigheter, t.ex. de affärsdrivande verken, har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. Regeringsformens bestämmelser innebär dock att riksdagens och regeringens normgivningskompetens i viss utsträckning kan delegeras till statliga myndigheter.

Riksdagens normgivningskompetens

Till riksdagens normgivningskompetens hör i första hand det s.k. primära lagområdet (RF 8:3). Hit hänförs bl.a. sådana föreskrifter som rör enskildas personliga ställning samt deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, dvs. bl.a. hela den civilrättsliga normgivningen. Till det primära lagområdet hör vidare sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. För den här typen av föreskrifter brukar man använda beteckningen betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter för enskilda. Hit hör bl.a. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om tvångsmässiga förfoganden. Även offentlighetsrättsliga avgifter som kan betraktas som betungande hör hit. Detta anses främst vara fallet när ingen direkt motprestation erhålls för avgiften. Även om en motprestation ges kan avgiften emellertid anses betungande, nämligen om de enskilda befinner sig i en sådan situation att de rättsligt

eller faktiskt kan anses tvingade att betala avgiften. Vidare bör en avgift betraktas som betungande, om avgiftssättningen inom verksamhetsområdet som helhet syftar till intäkter som klart överstiger kostnaderna för det allmänna (prop. 1973:90 s. 218).

Regeringens normgivningskompetens

Till det område där normgivningskompetensen i första hand tillkommer regeringen (regeringens primärområde) hör föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som enligt grundlag inte skall meddelas av riksdagen (regeringens restkompetens).

Regeringens rätt att komplettera lagar genom verkställighetsföreskrifter gäller all lagstiftning, således även de lagar som faller inom det primära lagområdet, dock ej verkställighetsföreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter.

Med verkställighetsföreskrifter förstås inte bara tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, utan i viss mån även föreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag. För att denna typ av föreskrifter skall betraktas som verkställighetsföreskrifter krävs dock att den bestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften.

Regeringens restkompetens omfattar sådana föreskrifter som enligt grundlag inte måste meddelas av riksdagen. Restkompetensen täcker således i princip det normgivningsområde som ligger utanför det primära lagområdet.

Till restkompetensen hör i första hand den administrativa normgivningen. Som exempel kan nämnas föreskrifter om en myndighets organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhet. Även föreskrifter som ger enskilda förmåner av olika

slag (s.k. berättigande föreskrifter) eller sådana som inte påverkar enskildas ställning vare sig i positiv eller negativ riktning (s.k. neutrala bestämmelser) räknas till restkompetensen.

Föreskrifter om avgifter kan i vissa fall anses ligga inom regeringens kompetensområde. Så är det exempelvis när avgiften inom ett verksamhetsområde erläggs frivilligt som ersättning för en vara eller en tjänst och avgiften avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom verksamhetsområdet. I förarbetena till den nya RF sägs att till avgifter som bör anses falla inom regeringens kompetensområde torde vara att hänföra många av de avgifter som för närvarande bestäms av regeringen eller av myndighet under regeringen, såsom taxorna för de affärsdrivande verken och avgifter som erläggs för tjänster av s.k. uppdragsmyndigheter (prop. 1973:90 s. 218).

En förutsättning för att offentlighetsrättsliga föreskrifter skall kunna falla inom ramen för regeringens restkompetens är att de förmåner som erbjuds den enskilde tillhandahålls frivilligt.

Slutligen kan nämnas att om riksdagen har lagstiftat i en fråga som faller inom regeringens kompetensområde, så är frågan i fortsättningen undandragen regeringens normgivningskompetens så länge lagstiftningen består (den formella lagkraftens princip).

Myndigheternas normgivningskompetens

Som framhållits ovan har en myndighet inte någon på regeringsformen direkt grundad rätt att meddela föreskrifter. Regeringsformen medger dock att riksdagen och regeringen i viss utsträckning får delegera normgivningskompetensen till en myndighet. Regeringen får således inom vissa områden, efter bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter inom det primära lagområdet. Till det

delegeringsbara området hör bl.a. kommunikationer.

I samband med att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett ämne, kan riksdagen medge att regeringen i sin tur överlåter hela eller delar av normgivningskompetensen till en förvaltningsmyndighet eller kommun, s.k. subdelegering. Ett sådant medgivande från riksdagen kan vara generellt utformat eller avse subdelegation i vissa särskilda hänseenden till en viss angiven myndighet. Möjligheten till subdelegation har utnyttjats i stor utsträckning.

Regeringsformen anger inte hur vidsträckta de bemyndiganden får vara som riksdagen beslutar med stöd av grundlagsreglerna om delegation. Bemyndigandena får emellertid inte vara så allmänt hållna att de inte mycket skiljer sig från grundlagstexten. När det gäller mindre ingripande föreskrifter bör tämligen vidsträckta bemyndiganden kunna ges. När mera väsentliga medborgerliga intressen kan komma att beröras, t.ex. på näringsrättens område, bör däremot riksdagen mera preciserat ange ramarna (prop. 1973:90 s. 209).

Regeringen kan med stöd av 8 kap 13 § tredje stycket RF delegera normgivningskompetensen inom hela sitt primärområde till underordnade myndigheter. Bemyndigandet ges i allmänhet i en förordning.

Det finns med andra ord i viss utsträckning möjlighet till delegation till en myndighet såväl inom det primära lagområdet som inom regeringens primärområde. För att en myndighet skall få besluta föreskrifter krävs det, vilket framgår av det som sagts ovan, alltid ett bemyndigande.

Det behövs däremot inget särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta om allmänna råd på sitt område.

Det råder inte heller någon tvekan om att myndigheter inom sitt verksamhetsområde får ingå privaträttsliga avtal

med enskilda utan att något bemyndigande från regeringen föreligger (se avsnitt 2.4).

I begränsningsförordningen (1987:1347) finns föreskrifter som begränsar rätten för myndigheterna under regeringen att besluta om regler. Med regler avses inte bara föreskrifter utan även allmänna råd. Innan en myndighet beslutar en regel, skall regelns kostnadsmässiga och andra konsekvenser utredas. Om en regel kan antas leda till icke oväsentliga kostnader för staten, kommuner eller landstingskommuner eller för näringslivet, organisationer eller andra enskilda, skall myndigheten inhämta regeringens medgivande, innan regeln beslutas. Undantag från det här förfarandet görs bl.a. när det föreligger fara för liv eller personlig säkerhet. Riksrevisionsverket skall följa myndigheternas tillämpning av förordningen.

2.2.2 Olika typer av regler

Föreskrifter

Föreskrifter används i regeringsformen för att beteckna regler som är bindande för myndigheter och enskilda och som gäller generellt (rättsregler). Kravet på generell tillämpbarhet anses uppfyllt om föreskriften exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973:90 s. 204). Beslut i ett enskilt fall (förvaltningsbeslut) räknas således inte som en föreskrift (prop. 1975/76:112 s. 62 ff).

Vanligen innehåller föreskrifter "skall"-regler, dvs. regler som ställer upp absoluta krav, men i vissa föreskrifter finns också "bör"-regler. En "bör"-regel i en föreskrift anses bindande i den bemärkelsen att det måste finnas särskilda skäl för att det skall vara tillåtet att avvika från den (prop.

1983/84:119 s. 6).

Lag är en särskild form av föreskrift. Riksdagens normgivning sker genom lag eller i vissa fall genom balk.

Regeringens normgivning sker genom förordning. Har riksdagen delegerat sin normgivningskompetens till regeringen enligt 8 kap. 7 § RF kallas regeringens norm alltså för förordning.

Före den 1 januari 1975, då den nuvarande regeringsformen trädde i kraft, användes beteckningarna lag och förordning på ett annat sätt. Förordning var beteckningen på vissa föreskrifter som hade beslutats av riksdagen ensam (eller ännu längre tillbaka Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt) och lag stod för föreskrifter som hade beslutats av riksdagen och Kungl. Maj:t tillsammans.

För föreskrifter som hade beslutats av Kungl. Maj:t ensam användes ofta beteckningen kungörelse; också andra beteckningar förekom, t.ex. brev, instruktion, stadga och reglemente. Dessa beteckningar med sin gamla betydelse är ännu inte helt utmönstrade ur regelbeståndet.

För myndigheternas föreskrifter finns det inte någon formellt fastslagen beteckning. Emellertid krävs det numera, enligt 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725), att myndigheterna rubricerar sina föreskrifter så att ordet föreskrifter ingår i rubriken.

En gemensam beteckning för lagar, förordningar och andra föreskrifter är författning. Beteckningen används inte i 8 kap. RF. Den definieras emellertid i 1 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) och i 1 § författningssamlingsförordningen.

I avsnitt 2.3 redogör jag för hur författningar skall kungöras.

Allmänna råd

Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. I 1 § författningssamlingsförordningen definieras allmänna råd som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.

Till kategorin allmänna råd hänförs regler som anvisar hur en person lämpligen kan handla i vissa fall, men där det likafullt står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Som allmänna råd räknas numera också sådana regler som, utan att vara formellt bindande, skall främja en enhetlig rättstillämpning eller bidra till utvecklingen av praxis i viss riktning.

Med allmänna råd menas endast sådana råd som avser tillämpningen av en författning. Råd och rekommendationer beträffande annat än författningstillämpning omfattas alltså inte av det begreppet.

Varje myndighet kan fritt besluta om allmänna råd på sitt område. Det krävs således inget särskilt bemyndigande för detta (prop. 1983/84:119 s. 7 och 24).

Anvisningar

Innebörden av termen anvisningar har tidigare varit oklar. Ibland har termen använts för bindande regler och ibland för regler som inte är bindande. I det enskilda fallet har det ofta varit svårt att veta vad termen står för (se prop. 1983/84:119 s. 15).

Sedan den 1 juli 1984 får termen anvisningar inte användas i rubriken till en myndighets föreskrifter. Bindande regler får alltså inte kallas anvisningar. Om termen anvisningar har använts i äldre författningar, skulle myndigheterna senast

den 1 juli 1986 ha ersatt den med något annat uttryck.

Eftersom innebörden av termen anvisningar har varit oklar under lång tid, har det ansetts att man inte kan bortse från att det också framöver kan vara svårt för allmänheten att veta om regler som betecknas som anvisningar är bindande eller ej. För att missförstånd inte skall uppstå skall myndigheterna därför undvika att använda termen anvisningar även som beteckning på regler som inte är bindande. Särskilt angeläget är det att termen undviks som beteckning på regler som riktar sig till allmänheten eller till kommuner eller landsting (prop. 1983/84:119 s. 16).

Vad som har sagts nu om användningen av termen anvisningar gäller även när en myndighet utfärdar regler som utgör föreskrifter eller som rör tillämpningen av föreskrifter. Det är däremot inte något som hindrar att myndigheterna använder termen i sådana rekommendationer som är av rent myndighetsintern karaktär och som inte har något omedelbart samband med en bakomliggande föreskrift.

Konsumentverkets riktlinjer

Riktlinjer är en särskild form av normgivning som utarbetas av konsumentverket. Publiceringen av riktlinjerna sker i konsumentverkets författningssamling (KOVFS). Riktlinjerna är inte rättsligt bindande (prop. 1976/77:123, s. 350 och 370) utan kan närmast ses som krav vilka konsumentverket finner väsentliga från konsumentsynpunkt. De anses dock ha stor tyngd, eftersom de normalt bygger på resultatet av förhandlingar mellan verket och företrädare för näringslivet.

Riktlinjer har inte fått någon författningsmässig reglering utöver vad som framgår av 2 § förordningen (1988:61) med instruktion för konsumentverket. Enligt den bestämmelsen skall konsumentverket utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt för företagens tillämpning av konsument-

kreditlagen (1977:981).

Om ett företag inte följer en riktlinje tar konsumentverket som regel upp förhandling med företaget. Överenskommelse uppnås i de flesta fall. I sista hand kan KO utfärda ett förbuds- eller informationsföreläggande för företagets godkännande eller föra frågan till marknadsdomstolen för prövning om företagets handlande strider mot den lagbestämmelse till vilken riktlinjen hänför sig. Prövningen gäller således inte om företaget brutit mot riktlinjen eller inte. Det ligger i sakens natur att riktlinjen, om den godtagits av domstolen, får en stor genomslagskraft.

2.2.3 Internationella åtaganden

Det är framför allt två problemområden som de internationella åtagandena kretsar kring. Den första frågan rör vem eller vilka som har rätt att binda Sverige. Detta brukar kallas traktaträtten. Det andra problemområdet rör frågan om hur de internationella regelsystemen skall införlivas i svensk rätt.

Traktaträtten

De grundläggande bestämmelserna finns i 10 kap. RF. Huvudregeln är att en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen (1 §). I vissa fall måste dock riksdagen godkänna en bindande överenskommelse (2 §). Ett sådant godkännande måste ske dels om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller 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).

De här bestämmelserna hindrar inte regeringen från att ingå preliminära överenskommelser, som blir bindande först

sedan riksdagen godkänt (ratificerat) överenskommelsen.

Regeringen får uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan (3 §). Under den gamla regeringsformens tid förekom det utan uttryckligt stöd i grundlagen att statliga förvaltningsmyndigheter efter en underförstådd delegation från regeringen ingick överenskommelser med motsvarande myndigheter i utlandet. Det förfarandet tillämpades i angelägenheter av mindre politisk betydelse, såsom i fråga om post- och telekonventioner (prop. 1973:90, s. 360).

Enligt den nya RF krävs det dock en uttrycklig delegation i dessa fall. En förvaltningsmyndighet i Sverige kan i sådant fall sluta överenskommelser även med en främmande stats regering eller med något av dess ministerier, vilket har betydelse i de fall motsvarande förvaltningsuppgift där handläggs av ett sådant organ.

Hur internationella överenskommelser blir svensk rätt

För att ett internationellt åtagande som Sverige gör skall binda även den för vilken svensk rätt gäller måste åtagandet införlivas i svensk rätt. RF bygger nämligen på den förutsättningen att ett internationellt åtagande som sådant inte länder till efterrättelse. En på sedvana grundad folkrättslig förbindelse kan dock genom domstolspraxis upptas i svensk rätt och därigenom bli betraktad som en svensk rättsregel. När en internationell överenskommelse skall införlivas i svensk rätt, kan två olika metoder användas. Överenskommelsens bestämmelser kan införlivas antingen genom s.k. transformation eller genom s.k. inkorporation.

Transformation till svensk rätt kan ske på två olika sätt:

1. Innehållet i en traktat skrivs om till svensk författning.

2. Traktaten eller delar av den beslutas som svensk författning och utfärdas som sådan.

Det har också förekommit att man har konstaterat att gällande svensk rätt har uppfyllt de krav som ett internationellt åtagande innefattat och att t.ex. någon särskild transformation inte varit nödvändig.

Omskrivning av konventionsbestämmelser används framför allt när det är fråga om att införliva sådana bestämmelser som inte är avfattade på svensk autentisk text.

Inkorporation sker på så sätt att det i en lag eller annan författning föreskrivs att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt och alltså tillämpas av svenska myndigheter. Den metoden har använts genomgående bl.a. när dubbelbeskattningsavtal införlivats i svensk rätt.

2.3 Kungörande av föreskrifter

Alla författningar skall i princip kungöras i en författningssamling.

I kungörandelagen (1976:633) och författningssamlingsförordningen (1976:725) finns bestämmelser om kungörande av författningar som beslutas av bl.a. myndigheter under regeringen. Med författning menas, som framhållits ovan, enligt 1 § författningssamlingsförordningen lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap RF betecknas som föreskrifter. Allmänna råd anses alltså inte som författning.

Bestämmelserna innebär att myndigheternas föreskrifter skall kungöras, normalt genom publicering i en författningssamling.

Denna skyldighet att kungöra myndighetsföreskrifter gäller inte (2 § kungörandelagen) författningar som

1. på grund av sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut fritt eller
2. endast reglerar statliga myndigheters inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes, under förutsättning att föreskrifterna inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning.

Enligt 6 § kungörandelagen skall författningar som beslutas av en central myndighet under regeringen kungöras i en författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter utge eller, om sådan författningssamling saknas, i annan av regeringen bestämd författningssamling som ges ut genom central myndighets försorg. Enligt 7 § får regeringen, om det finns synnerliga skäl, medge att centrala myndigheter under regeringen kungör författningar på annat sätt än i författningssamling.

I bilaga 1 till författningssamlingsförordningen finns uppräknat vilka myndigheter som skall ha en egen författningssamling och vilka andra centrala myndigheter som får använda de centrala myndigheternas författningssamlingar.

Om myndigheten brukar kungöra sina författningar i en egen författningssamling men viss författning i stället har kungjorts i svensk författningssamling (SFS), skall enligt 12 § första stycket i författningssamlingsförordningen en notis om det tas in i myndighetens författningssamling.

En särskild fråga är om även annat än föreskrifter och författningar får publiceras i författningssamlingarna. Enligt 29 § författningssamlingsförordningen får i en författningssamling inte införas annat än

1. sådana författningar som skall kungöras i författningssamling,

2. notiser om att en regeringsförfattning kungjorts i annan författningssamling än SFS eller om att en myndighetsföreskrift i stället för i myndighetens författningssamling har kungjorts i t.ex. SFS,
3. bekantgöranden i andra hand av författningar som kungjorts på annat sätt,
4. bekantgöranden i andra hand av författningar som på grund av s.k. utomordentliga förhållanden kungjorts på annat sätt än i SFS,
5. omtryck av författning som till följd av ändringar blivit svåröverskådlig,
6. allmänna råd,
7. sådant som skall införas i författningssamlingen enligt särskilda bestämmelser.

Utan hinder av detta får dock införas kortare meddelanden som bör bringas till allmän kännedom och som inte lämpligen kan lämnas i en annan form, förutsatt att författningssamlingen inte därigenom upphör att vara huvudsakligen en regelsamling.

Vidare bör här nämnas att det enligt 18 c § författningssamlingsförordningen hos varje myndighet under regeringen skall finnas en förteckning över samtliga gällande författningar som har beslutats av myndigheten eller någon föregångare till denna. Förteckningen skall vid lämpliga tidpunkter tryckas eller mångfaldigas på annat sätt och tillhandahållas allmänheten. Ett exemplar av förteckningen skall varje år överlämnas till regeringen i samband med myndighetens anslagsframställning.

I punkt 3 av förordningens övergångsbestämmelser sägs att förteckningar enligt 18 c § inte behöver vara upprättade

förrän den 1 juli 1986 eller den senare dag som regeringen bestämmer för viss myndighet. Vidare anges att författningar och allmänna råd som har beslutats dessförinnan upphör att gälla, om de inte nämnda dag finns upptagna i en sådan förteckning.

2.4 Civilrättsliga regler

Som framhållits ovan (avsnitt 2.2) finns det inte något som hindrar statliga myndigheter från att ingå privaträttsliga avtal. För sådana avtal kommer samma rättsliga regler att gälla som mellan privata subjekt som ingår ett avtal. Privaträttsliga avtal som statliga myndigheter ingår kan också i vanlig ordning prövas av allmän domstol.

En lång rad civilrättsliga regler kan bli tillämpliga på nu berörda avtal. Exempel på sådana regler är bestämmelserna om slutande av avtal och rättshandlingars ogiltighet i *lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen)* liksom de detaljerade regler om vad som gäller vid köp som finns i *lagen (1905:38 s. 1) om köp och byte av lös egendom (köplagen)*. Av särskilt intresse för konsumenterna är den privaträttsliga konsumentlagstiftningen, t.ex. *konsumentköplagen (1973:877)* och *konsumenttjänstlagen (1985:716)*. Dessa lagar innehåller bestämmelser till skydd för konsumenterna. Nämnas här bör att riksdagen under våren 1990 beslutat bl.a. såväl ny köplag som ny konsumentköplag (SFS 1990:931, prop. 1988/89:76, LU 1989/90:34, rskr. 299, resp. SFS 1990:932, prop. 1989/90:89, LU 35, rskr. 300). Lagarna kommer att träda i kraft den 1 januari 1991.

Beträffande bl.a. konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen är begreppet näringsidkare centralt för att bestämma lagarnas tillämpningsområden. Begreppet används i vidsträckt mening och omfattar även statliga organ som bedriver verksamhet av ekonomisk natur, exempelvis affärsverken. I förarbetena till konsumenttjänstlagen (prop. 1984/85:110 s.

141), sägs bl.a. följande (jfr även prop. 1989/90:89 s. 60).

Näringsidkare i lagens mening är även statliga och kommunala organ som driver sådan verksamhet av ekonomisk natur som tidigare har berörts, t.ex. de affärsdrivande verken. I den mån sådana organ utför konsumenttjänster av de slag som omfattas av lagen är den alltså tillämplig. Praktiska exempel är arbeten som utförs av kommunala energiverk och av televerket samt sådan förvaring av resgods m.m. som statens järnvägar utför (och som inte ingår i eller enbart utgör en biförpliktelse till själva transporten av godset). Lagen är däremot inte tillämplig på arbeten m.m. som utförs som ett led i offentlig förvaltning under sådana förhållanden att det framstår som främmande att tala om att det föreligger ett privaträttsligt avtalsförhållande mellan näringsidkaren och konsumenten. Den sotning som föreskrivs i offentligrättslig ordning bör på grund härav anses falla utanför lagens tillämpningsområde (jfr marknadsdomstolens dom 1976:15).

En bestämmelse som bör nämnas särskilt är 36 § avtalslagen. Den lyder:

Avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har villkoret sådan betydelse för avtalet att det icke skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende.

Vid prövning enligt första stycket skall särskild hänsyn tagas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intager en underlägsen ställning i avtalsförhållandet.

Första och andra styckena äga motsvarande tillämpning i fråga om villkor vid annan rättshandling än avtal.

Denna bestämmelse, som är tvingande, kan givetvis tillämpas om staten ingår ett privaträttsligt avtal. Den är tillämplig både på standardavtal, dvs. avtal med standardiserade vanligen tryckta villkor avsedda att tillämpas likartat i ett stort antal fall, och på individuellt utformade avtal och är inte inskränkt till avtal mellan näringsidkare och konsument. Den kan också tillämpas på andra rättshandlingar än avtal, t.ex. fullmakter och betalningsutfästelser. Analogt har den också tillämpats inom andra områden, exempelvis inom familjerätten. Jag återkommer i avsnitt 5 till frågan om tillämpningen av 36 § avtalslagen i rättsförhållanden mellan offentliga myndigheter och enskilda.

2.5 Näringsrättsliga regler m.m.

Under 1970-talet tillskapades genom *lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden* (avtalsvillkorlagen) ytterligare en möjlighet att ingripa mot oskäligen avtalsvillkor. I 1 § lagen sägs:

Är villkor, som näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet använder vid erbjudande av vara, tjänst eller annan nytthet till konsument för huvudsakligen enskilt bruk, med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter att anse som oskäligt mot konsumenten, kan marknadsdomstolen, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddela näringsidkaren förbud att framdeles i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor. Förbud skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt.

Första stycket äger motsvarande tillämpning på villkor som näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet använder vid förmedling från näringsidkare eller annan

av erbjudande som avses i första stycket.

Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkaren och annan som handlar på dennes vägnar.

Avtalsvillkorslagen har en annan rättslig karaktär än 36 § avtalslagen. Den tillhör tillsammans med bl.a. marknadsföringslagen och konkurrenslagen ett system av allmänna regler för företagens uppträdande på marknaden. Lagen tillämpas av konsumentombudsmannen (KO) och marknadsdomstolen.

Avtalsvillkorslagen ger möjlighet till en förhandskontroll från oskälighetssynpunkt av de standardavtal som tillämpas inom näringslivet i förhållande till konsumenterna. Ingripanden enligt lagen riktar sig mot företag som använder sig av standardvillkor, som är att anse som oskäliga, och mynnar ut i förbud att fortsättningsvis använda ett sådant villkor. Avtalsvillkorslagen och den näringsrättsliga lagstiftningen i övrigt har som syfte att skydda konsumentkollektivet som sådant och möjliggör en sanering av marknaden för framtiden. Avtalsvillkorslagen är emellertid inte tillämplig vid bedömningen av tvister i anledning av redan träffade avtal. Det är däremot det civilrättsliga regelsystemet som i första hand tar sikte på enskilda fall och ger anvisningar för lösning av konkreta tvister.

Avtalsvillkorslagen gäller bara avtalsvillkor mellan näringsidkare och konsument. Termerna näringsidkare och konsument används i sin vedertagna betydelse. Näringsidkarbegreppet omfattar även statliga myndigheters näringsverksamhet (prop. 1971:15 s. 85 och prop. 1970:57 s. 90 f). Enligt Bernitz (Standardavtalsrätt, 4 uppl., 1987, s. 81) faller stats- och kommunägda företags affärsverksamhet under lagen, t.ex. SJ och televerket, liksom t.ex. el-, gas- och vattenverks villkor för konsumentleveranser.

Lagen gäller för erbjudanden till konsumenter av varor, tjänster och andra nyttigheter. Förutom försäljning kan det

vara fråga om uthyrning, utförande av tjänster etc. KO övervakar under medverkan av konsumentverket de villkor som används, påtalar förekommande oskälighet och förhandlar med näringsidkarna om utformningen av avtal. KO kan ingripa antingen på eget initiativ eller efter anmälan. Lagens enda sanktion är förbud, i regel vid vite, mot fortsatt användning i liknande fall av samma eller väsentligen samma villkor som det som befunnits oskäligt. Förbudet meddelas av marknadsdomstolen, som är en för hela landet gemensam specialdomstol som handlägger ärenden främst enligt marknadsförings-, konkurrens- och avtalsvillkorslagarna. I regel är det KO som för talan om förbud mot oskäliga avtalsvillkor inför marknadsdomstolen. Huvuddelen av KO:s verksamhet enligt avtalsvillkorslagen bedrivs emellertid i form av förhandlingar med berörda företag om sanering och förbättring av tillämpade standardvillkor. KO kan själv utfärda förbud för en näringsidkare att använda visst avtalsvillkor, s.k. förbuds föreläggande, vilket för att bli rättsligt giltigt måste godkännas av den berörda näringsidkaren. Ett sådant förbud får samma verkan som ett förbud från marknadsdomstolen.

Avgörande vid oskälighetsbedömningen är vilken innebörd och vilka konsekvenser en klausul typiskt sett får anses ha för konsumenterna. En samlad bedömning av avtalet som helhet skall göras. Bland villkor som har bedömts som oskäliga kan nämnas villkor om obestämda accept- och leveransfrister, korta reklamationsfrister, skiljedomsklausuler och prishöjningsklausuler. Avtalsvillkor kan också vara oskäliga på grund av sin form eller presentation, t.ex. om de har en vilseledande, försåtlig eller oklar formulering eller en undanskymd placering.

Lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare är utformad med avtalsvillkorslagen som förebild. Enligt den lagen kan marknadsdomstolen förbjuda en näringsidkare, som ställer upp ett oskäligt avtalsvillkor i förhållande till en annan näringsidkare, att fortsättningsvis ställa upp samma eller väsentligen samma villkor i liknande fall. Talan vid

marknadsdomstolen kan föras av näringslivsorganisationer och av en särskild näringsidkare som fått villkoret uppställt mot sig. KO saknar talerätt. Lagen är särskilt tänkt att tillämpas på villkor som riktar sig mot småföretagare, vilket uttrycks genom att "särskild hänsyn (skall) tas till behovet av skydd för den som intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet".

Med näringsidkare avses - liksom i 1971 års avtalsvillkorslag och i annan konsumenträttslig lagstiftning - en fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk natur. Det krävs inte att verksamheten drivs i privaträttslig form eller i vinstsyfte. Detta innebär bl.a. att lagen är tillämplig på statliga och kommunala organ som driver näringsverksamhet (prop. 1983/84:92 s. 15 f).

Marknadsföringslagen (1975:1418) har till syfte att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Inte heller marknadsföringslagens näringsidkarbegrepp innefattar någon begränsning i fråga om statliga myndigheters näringsverksamhet. Lagen är tillämplig endast när näringsidkare marknadsför vara, tjänst eller annan nytthet.

Om en marknadsföringsåtgärd strider mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenten eller näringsidkaren, kan marknadsdomstolen förbjuda näringsidkaren att fortsätta med åtgärden eller att företa annan liknande handling.

Marknadsdomstolen kan ålägga en näringsidkare att vid sin marknadsföring lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Marknadsföringslagen ger marknadsdomstolen möjlighet att förbjuda för sitt huvudsakliga ändamål otjänliga produkter. Den ger också möjlighet att i vissa fall - bl.a. när det är fråga om uppsåtliga förfaranden - döma ut straff. Överträdelse av förbud och föreskrifter kan medföra skadeståndsskyldighet. Ett förbud eller ett åläggande enligt marknadsföringslagen kan förenas med vite.

Frågan om förbud eller åläggande enligt 2 - 4 §§ marknadsföringslagen tas upp av KO. Om KO i ett visst fall beslutar att inte göra en ansökan hos marknadsdomstolen får ansökan göras av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare eller, i fråga om förbud enligt 2 § marknadsföringslagen, av den näringsidkare som berörs av handlingen.

KO kan meddela förbudsföreläggande avseende en viss marknadsföringsåtgärd samt s.k. informationsföreläggande angående information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Ett godkänt sådant föreläggande har samma verkan som ett förbud meddelat av marknadsdomstolen.

Konkurrenslagen (1982:729) har till ändamål att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar. Med skadlig verkan förstås att konkurrensbegränsningen på ett sätt som är otillbörligt från allmän synpunkt

1. påverkar prisbilden,
2. hämmar effektiviteten inom näringslivet eller
3. försvårar eller hindrar annans näringsutövning.

Marknadsdomstolens förbud mot skadlig konkurrensbegränsning riktar sig mot näringsidkare som föranleder den skadliga verkan.

I konkurrenslagen finns också regler om straff för åtgärder i konkurrensbegränsande syfte.

Enligt förarbetena till lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen), som gällde före konkurrenslagen, gjordes ingen skillnad mellan företag i statlig

drift, t.ex. affärsdrivande verk, och enskilda företag (prop. 1953:103, s. 284 f). Även konkurrenslagen gäller för statliga organ som driver näring (prop. 1981/82:165 s. 251).

Som framgår av vad jag redan sagt handläggs ärenden enligt konkurrenslagen av marknadsdomstolen. Det är framför allt *näringsfrihetsombudsmannen (NO)* som för det allmännas talan i marknadsdomstolen. På samma sätt som enligt marknadsföringslagen kan dock enskilda subjekt i vissa fall föra talan i marknadsdomstolen.

I förordningen (1988:1582) med instruktion för NO har NO givits ett särskilt uppdrag att granska även olika former av etableringshinder, uppmärksamma samhällsåtgärder som får olämpliga konkurrensbegränsande effekter och, där så behövs, verka för att inslag som onödigtvis begränsar konkurrensen undviks. NO kan därför t.ex. förhandla med berörd myndighet och i sista hand vända sig till regeringen med förslag till ändring. Däremot kan NO inte i instruktionsärenden vända sig till marknadsdomstolen för att undanröja konkurrensbegränsningen.

Produktsäkerhetslagen (1988:1604) trädde i kraft den 1 juli 1989. Lagen har till ändamål att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. En näringsidkare kan enligt lagen

1. åläggas att lämna säkerhetsinformation,
2. förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster (säljförbud),
3. åläggas att lämna varningsinformation och
4. åläggas att återkalla varor och tjänster.

Konsumentverket utövar tillsyn över att lagen efterlevs. Marknadsdomstolen prövar frågor rörande ålägganden och förbud enligt lagen. KO har möjlighet att under i lagen

angivna förutsättningar meddela en näringsidkare som samtycker informationsföreläggande, förbuds-föreläggande eller återkallelseföreläggande. Begreppet näringsidkare omfattar även de statliga affärsverken (prop. 1988/89:23 s. 76).

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) har enligt sin instruktion (1988:980) till uppgift att bl.a. främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringsliv och offentlig förvaltning.

SPK skall särskilt bl.a. bevaka och analysera konkurrensförhållanden och prisbildningen inom de varu- och tjänstområden som är av stor betydelse för konsumenterna eller där konkurrensen inte är effektiv samt bevaka och analysera hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållanden.

Företagens egenåtgärder inom konsumentpolitiken har betonats alltmer under 1980-talet (prop. 1985/86:121, s. 22 ff; jfr prop. 1984/85:218, s. 18 ff). Det har bl.a. tagit sig uttryck i att skilda företag har tagit initiativ till konsumentinriktade projekt. Ett exempel utgör Direktförsäljningsföretagens hösten 1985 antagna handlingsprogram Nöjda kunder vid teledirekthandel. Det har även förekommit att företag på olika sätt inrättat konsumentkontakter. Några av affärsverken har inrättat kund- eller serviceråd. Vid posten finns dels ett centralt kundråd, dels regionala kundråd. I det centrala kundrådet ingår representanter från bl.a. Sveriges Grossistförbund, Svenska Postorderföreningen, Svenska kommunförbundet, riksskatteverket, konsumentverket, Riksidrottsförbundet, Sveriges Industriförbund och Sveriges hantverks- och industriorganisation/Familjeföretagen. I kundrådet behandlas alla centrala frågor för posten, såsom frågor om inriktningen av postens verksamhet. Innan förändringar sker diskuteras de i kundrådet. Genom rådet har en möjlighet skapats att på central nivå kunna få planer för verksamheten belysta av representanter för de olika kundgrupperna. - I de regionala kundråden ingår represen-

tanter från bl.a. det lokala näringslivet, offentlig förvaltning och för allmänheten. Dessa kundråd skall i resp. region företräda postens kunder gentemot regionledningen. Råden har inte till uppgift att behandla enskilda klagomål från postens kunder. I stället diskuteras allmänna frågor som rör postens förhållande till kunderna (service, tillgänglighet etc.). - Posten försöker också på andra sätt följa kundernas önskemål och behov. Bl.a. anlitas ett externt undersökningsinstitut för att regelbundet mäta hur kunderna upplever postens kvalitet, service och tillgänglighet m.m. Undersökningarna inriktas på privatkunder resp. företagskunder.

Televerket har inrättat en organisation av serviceråd inom teleområdena i landet. Syftet är att råden skall fungera som samarbetsorgan beträffande televerkets kundservice. Genom råden skall det finnas möjlighet att komma till tals med televerket. Vid sammankomsterna informerar televerket om övergripande och specifikt regionala planer m.m. Serviceråden är avsedda för de s.k. hushållskunderna och för mindre företag. I ett serviceråd ingår dels bl.a. chefen för teleområdet, teledirektören, dels representanter för konsumenterna från bl.a. Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Kooperativa förbundet (KF), Sveriges köpmannaförbund och Sveriges hantverks- och industriorganisation/Familjeföretagen. Med företagskunderna i övrigt har televerket sedan länge fungerande kontakter genom Näringslivets telekommitté.

För att behandla klagomål från kunder inrättas för närvarande en s.k. kund-/konsumentkontakt inom varje teleområde. Avsikten är både att hjälpa kunder och att ge medarbetare råd samt att åstadkomma en likartad behandling av klagomålen. - Med syfte att stärka kundernas förtroende för handläggningen av klagomål över samtalsmätning och de teleräkningar som sätts i fråga finns vid televerket numera en teleombudsman (TO). TO:s uppgift är att självständigt yttra sig i klagomålsärenden, innan de förs till televerkets generaldirektör för slutligt ställningstagande. - Beträffande

de klagomål som kommer in till konsumentverket har en ordning med regelbundna överläggningar mellan televerket och konsumentverket tillskapats. Detta har lett till bl.a. att handläggningstiderna har kunnat förkortas.

Konsumentverket har betonat vikten av att satsningen på näringslivets egenåtgärder fullföljs och förstärks (LU 1985/86:34, s. 24). Lagutskottet beskrev (s. 26) konsumentverkets roll i denna utveckling på följande sätt.

Även i fortsättningen kommer konsumentverket att ha det övergripande ansvaret för utvecklingen på området. Med den nu förordade inriktningen blir konsumentverkets uppgift i första hand att stimulera företagen och branschorganisationerna att vidta egenåtgärder på sådana områden där det finns ett behov av egenåtgärder och där man inom företagen kanske inte varit medveten om behovet. Självfallet måste verket dock gripa in aktivt på sådana områden där det inte går att få till stånd några egenåtgärder eller där dessa bedöms helt otillräckliga.

Konsumentverket har i en översikt den 30 november 1989 beskrivit pågående och planerade egenåtgärder på branschnivå och liknande. Av den översikten framgår bl.a. att olika typer av egenåtgärder har påbörjats eller planeras inom ett ganska stort antal branscher. Av särskilt intresse att notera är att det på skilda håll inom näringslivet har tillskapats eller planeras att inrättas olika nämnder - etiska nämnder, ansvarsnämnder, granskningsnämnder etc. - med huvudsakliga uppgifter att granska att de anslutna företagen följer etiska eller andra regler, t.ex. för marknadsföringen. Nämnas kan att Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA) har inrättat en etisk nämnd för direktmarknadsföring, t.ex. gruppreklam. Nämnden skall fungera som en hedersdomstol i ärenden som gäller god etik på direktmarknadsföringens område. Till nämnden har knutits en referensgrupp med representanter från bl.a. konsumentverket, datainspektionen och posten. Vidare har exempelvis Trafik-

skolornas Riksförbund inrättat Sveriges Trafikskolors reklimationsnämnd och kemibranschen inrättat Kemibranschens etiknämnd. På eget initiativ eller efter framställning från konsumenter eller myndigheter handlägger dessa nämnder ärenden rörande i första hand marknadsföring.

3 DEN NÄRMARE REGLERINGEN AV POSTENS VERKSAMHET M.M.

3.1 Grundläggande bestämmelser

De för posten viktigaste bestämmelserna finns i *förordningen (1988:79) med instruktion för postverket, kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. och förordningen (1981:193) om vissa postavgifter.*

I instruktionen (se bilaga 4) finns bestämmelser om bl.a. postens arbetsuppgifter, organisation och regelgivning. Några kundvillkor finns inte i instruktionen.

Postens ansvarighetsregler har publicerats i *postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel.*

Jag återkommer i avsnitten 3.3 - 3.7 med en redogörelse i relevanta delar för ovanstående författningar och andra bestämmelser.

3.2 Vissa andra författningar

Utöver de författningar som hittills redovisats, har ett flertal andra författningar betydelse för postens verksamhet. Några av dessa reglerar specifikt postens förhållanden. Andra innehåller bestämmelser av mera generell karaktär. Vissa bestämmelser i författningarna kan av postens kunder uppfattas som kundvillkor under det att många bestämmelser inte har någon direkt betydelse för de villkor som gäller för kunderna.

Till de regler som posten måste beakta hör sekretesslagen (1980:100), där det i 9 kap. 8 § finns särskilda regler för posten, och lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.

Den senare har betydelse för liggetider, giltighetstider etc., och därigenom för kundvillkoren.

Nyligen har *lagen (1990:291) om obeställbara försändelser* antagits. Den ger posten rätt att öppna post som inte kommit fram till adressaten. Sådana försändelser har tidigare öppnats med stöd av postens föreskrifter. Men enligt RF måste detta numera regleras i lag. Huvudregeln i lagen är att en obeställbar försändelse som har öppnats om möjligt skall återställas till avsändaren.

Ett flertal författningar innehåller regler om varor som inte får transporteras eller får transporteras endast på vissa villkor. Av naturliga skäl påverkar dessa regler vilka varor som får postbefordras. Exempel på sådana författningsbestämmelser är:

1. Lagen (1982:821) om transport av farligt gods och förordningen (1982:923) i samma ämne
2. Lagen (1985:426) om kemiska produkter och förordningen (1985:835) som rör samma ämne
3. Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt förordningen (1988:1145) som rör samma ämne

Posten tillämpar också regler om exportanmälan och exportförbud. Tillämpningen av dessa regler sker i samarbete med tullverket. Författningar som därvid har betydelse är bl.a.

1. Lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. och förordningen (1988:561) i samma ämne
2. Narkotikaförordningen (1962:704)

3. Lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor
4. Lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder

Posten har också att tillämpa *kungörelsen (1968:489) om postbefordran av tidningar (postala tidningskungörelsen)*. I denna regleras frågor om postbefordran av sådana periodiska skrifter som trycks och ges ut i Sverige och som har karaktär av tidningar. Reglerna är uppbyggda på så sätt att rätt till postbefordran under vissa förutsättningar tillkommer tidningens ansvarige utgivare. Ytterligare regler om postens tidningsdistribution finns i AP och i broschyrer som posten ger ut, t.ex. i *Postens tidningsdistribution I och II*. Reglerna om postens hantering av tidningsdistributionen är komplicerade och svårtillgängliga.

Av betydelse för postens uppgifter är också *kungörelsen (1951:51) om postbehandling under beredskapstid och krig*. Bortsett från vissa fall av friskrivning från ansvarighetsreglerna innehåller denna kungörelse inte några kundvillkor. Även i *förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del* anges att posten är ansvarig för postbefordran inom totalförsvaret.

Slutligen bör uppmärksammas att det i *vallagen (1972:620)* finns regler om röstning på postkontor.

3.3 Brevmonopolet

I *kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m.* finns regler om postens brevmonopol. I bilaga 2 sägs något om brevmonopolets framväxt.

Huvudregeln (1 §) i *kungörelsen* lyder:

Statens postverk äger ensamrätt till regelbunden

befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden.

Bestämmelsen är straffsanktionerad.

Härutöver finns i kungörelsen också bestämmelser om bl.a. skyldighet för den som driver regelbunden yrkesmässig trafik att mot skälig ersättning befordra post.

Till grund för prop. 1947:180 låg ett förslag från posten. I förslaget kopplades brevmonopolet samman med frågan om ett enhetligt porto för hela landet. Fördelar och nackdelar med ett enhetsporto vägdes mot varandra (prop. s. 9 ff). En konklusion blev att skall "man ha enhetsporto, måste tydligen postmonopolet ha en omfattning, som omöjliggör konkurrens om lokalförsändelserna".

Flera skäl fördes fram för att ha kvar brevmonopolet. Ett skäl var att det hade kunnat konstateras att de privata lokalpostföretagen inte fungerade tillfredsställande och att det därför fanns "ett behov av skydd för befordran av medborgarnas korrespondens" (prop. s. 13). Som mest fanns 51 privata lokalpostföretag. Sammanblandning förekom mellan postens och de privata postföretagens brevlådor. På flera håll hade verkställts polisundersökningar på grund av klagomål på lokalpostföretagens verksamhet. Av praktiska skäl ansågs att alla slutna brev borde tas med i monopolet. Detta gällde endast regelbunden befordran, vilket medförde att utanför monopolet föll "varje befordran, som sker av avsändaren själv eller genom en i hans tjänst anställd eller för visst tillfälle anlitad person" (prop. s. 13).

Departementschefen betonade i propositionen (s. 17) att kungörelsen inte innebar någon förändring av postmonopolets innehåll.

Under mitt utredningsarbete har från postens sida framhållits att posten under senare år inte har hävdat monopo-

let. Någon tvekan om att monopolkungörelsen fortfarande gäller föreligger dock inte.

3.4 Postens avgifter

Bestämmelser finns på flera håll om de avgifter som posten tar ut för sina tjänster. Nedanstående redovisning gör inte anspråk på att vara fullständig.

Regeringen har i *förordningen (1981:193) om vissa postavgifter* (avgiftsförordningen, se bilaga 5) fastställt avgifter för inrikes befordran av normalbrev och blindskriftsförsändelser upp till 1 000 gram resp. 7 000 gram. För brev med viss tjocklek och för skrymmande brev får posten enligt förordningen ta ut vissa tilläggsavgifter.

I förordningen slås vidare fast att taxan för ekonomibrev fastställs av posten och att några avgifter inte skall tas ut för annan befordran av blindskriftsförsändelser än med flyg.

I 4 § avgiftsförordningen sägs att posten får sätta ned postavgift enligt 3 §, dvs. avgift för normalbrev, om det är förenligt med postens ekonomiska intressen.

Slutligen ges i förordningen en behörighet för posten att meddela "föreskrifter om avgifter och andra villkor för befordran av inrikes brev och blindskriftsförsändelser". Jag återkommer till denna bestämmelse i avsnitt 3.9.

Posten har vidare i Postverkets författningssamling, PVFS, meddelat bestämmelser om avgifter inte bara för brev och paket utan även för bl.a. betalningsförmedling och andra tjänster och varor som posten tillhandahåller.

Bestämmelser om postens avgifter återfinns även i postala tidningskungörelsen. I denna har regeringen fastställt bl.a. de avgifter som posten får ta ut vid postbefordran av tidningar.

Förutom i PVFS finns postens avgifter publicerade i handboken Posttaxan. Jag återkommer till denna i avsnitt 3.7.

Det bör i sammanhanget nämnas att det i AP finns ett flertal regler av betydelse för postens avgifter. Ett exempel på det är de bestämmelser som talar om hur avgifter skall betalas (§ 56 - 62 AP).

Postens avgifter kan sammanfattningsvis indelas i tre grupper:

1. avgifter som regeringen fastställer
2. avgifter som posten fastställer efter bemyndigande av regeringen, och
3. avgifter som posten fastställer utan särskilt bemyndigande.

3.5 Postens ansvarighetsregler

De grundläggande reglerna om postens ansvarighet finns i *postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel (ansvarighetskungörelsen)*. Ansvarighetskungörelsen har beslutats av posten. Publiceringen har skett i svensk författningssamling.

Bestämmelserna i kungörelsen avser endast den inrikes rörelsen. För postens ansvarighet i postväxlingen med utlandet och i den utrikes betalningsförmedlingen gäller vad som överenskommits i internationella avtal.

Ansvarighetskungörelsen finns intagen i bilaga 6 till betänkandet.

I AP (se avsnitt 3.6) finns (§ 5 2 p) regler om att posten i särskilda fall kan medge ersättning utöver vad som skulle ha

utgått om ansvarighetskungörelsen tillämpats. För denna prövning preciseras i AP vissa riktlinjer som gäller. I övrigt kan enligt AP ersättning lämnas när synnerliga skäl föreligger.

I AP finns en särskild bestämmelse (§ 131) om postens ansvarighet i postgironörelsen. Bestämmelsen innebär att ansvarighetskungörelsen skall tillämpas även i denna del av verksamheten.

Regler om postens ansvarighet återfinns också i postens handböcker (se avsnitt 3.7). I allmänhet är det i dessa fall fråga om ett återgivande av ansvarighetskungörelsen och bestämmelserna i AP. I Allmänna boken redovisas exempelvis utförligt innehållet i ansvarighetskungörelsen och undantagsbestämmelserna i AP.

I några fall finns dock i handböckerna ansvarighetsbestämmelser som går utöver vad som framgår av ansvarighetskungörelsen och AP. I specialtjänstboken finns t.ex. regler om ansvar i Rikstotospelet. Där anges att i tävlingsreglerna för V65-vad, som finns på spelkupongernas baksida, har tagits in allmänna bestämmelser om ansvarigheten i Rikstotospelet och att i anslutning därtill regler fastställts för postens ansvarighet vid förmedling av Rikstotospelet. Vidare sägs att insatsen och kupongavgiften återbetalas om spelkupong kommit in för sent till AB Trav och galopp för att man skall kunna delta i tävlingarna. Beträffande postbefordran av försändelse som innehåller spelkuponger gäller dock ansvarighetskungörelsen.

I Allmänna boken finns bl.a. en del allmänna policyregler angående hur posten bör behandla ersättningsfrågor. Där sägs bl.a. att posten med hänsyn till intresset av att man önskar behålla en viss kund inte skall ha en strikt och stelbent bedömning när det gäller utbetalning av ersättningar.

Det förekommer även att det i postens broschyrer (se avsnitt 3.7) återges ansvarighetsbestämmelser. Exempel på detta utgör broschyren Vardagsekonomi från postgirot i vilken redogörs för bestämmelserna i ansvarighetskungörelsen.

3.6 Allmän Poststadga (AP)

AP innehåller ett stort antal bestämmelser. En del regler har dock förts över till postens olika handböcker. Många av bestämmelserna kan ses som kundvillkor.

AP används i den dagliga verksamheten inom posten. Vid de kontakter som under utredningens gång ägt rum med personal på olika enheter inom posten har det dock visat sig att man inte har klart för sig om AP fortfarande är en bindande författning.

Det bör därför här framhållas att AP som författning upphörde att gälla den 1 juli 1986. AP förlorade samtidigt sin funktion som författningssamling för posten. Fr.o.m. den 1 juli 1986 skall posten kungöra sina föreskrifter i PVFS (se vidare avsnitt 3.9).

Att AP upphörde att gälla vid halvårsskiftet 1986 har sin grund i 18 c § författningssamlingsförordningen och punkt 3 övergångsbestämmelserna till förordningen (se avsnitt 2.3). AP fanns nämligen inte med i den regelförteckning som posten upprättade per den 1 juli 1986 och som är avgörande för vilka författningar som gäller efter denna tidpunkt.

Som redan nämnts används AP fortfarande. Det är därför befogat att översiktligt redovisa de regler som den innehåller.

Vissa paragrafer i AP hänvisar endast till bestämmelser som finns publicerade på annan plats, t.ex. i SFS eller i postens broschyrer. Exempel på detta utgör hänvisningar till

författningar om postmonopolet (§ 2) och postens ansvarighetsregler (§ 5) samt till broschyren Postens Företagspaket (§ 35 a 3 st). I något fall redogörs i stället för innehållet i andra bestämmelser. Så återges t.ex. i § 15 reglerna om sekretess i 9 kap. 8 § sekretesslagen.

Andra bestämmelser i AP kan sägas vara tillämpningsbestämmelser till författningstext. Ett exempel på det utgör reglerna om tidningsutdelning. Enligt § 16 postala tidningskungörelsen får posten meddela tillämpningsföreskrifter till kungörelsen. Bestämmelser om tidningsdistribution återfinns i §§ 23 - 24, 112 och 116 - 118, vilka i huvudsak måste uppfattas som tillämpningsföreskrifter till postala tidningskungörelsen. Eftersom AP har upphört att gälla är inte heller dessa efter den 1 juli 1986 att se som föreskrifter i RF:s mening.

Det finns också regler som inte kan anses som tillämpningsbestämmelser men som ändå rör ett ämnesområde som posten enligt författning eller enligt en internationell överenskommelse har ett ansvar för. Det gäller exempelvis reglerna om fältpost, (§ 51; enligt Kungl. Maj:ts kungörelse, 1951:51, om postbehandling under beredskapstillstånd och krig har posten särskilda uppgifter under sådana tider) och reglerna om krigsfångeförsändelser, § 54, som anger hur Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 skall effektueras.

AP innehåller också en hel del interna bestämmelser. Exempel på sådana är reglerna om postsaksförsändelser (§ 18 punkt 3 och § 53), som är försändelser som befordras i posttjänsten.

Några bestämmelser i AP är av deskriptiv natur. Med detta menar jag att bestämmelserna i fråga beskriver eller upplyser om vissa faktiska förhållanden. I § 1 anges exempelvis vilka tjänster som poströrelsen består av.

Flertalet bestämmelser kan dock sägas på något sätt rikta sig till postens kunder och därför i vid mening anses som

kundvillkor. Dessa kundvillkor skiljer sig dock till sitt innehåll avsevärt från varandra.

Posten använder olika kundvillkor beroende på hur verksamheten ser ut. För att avgränsa olika regelsystem från varandra finns i AP ett ganska stort antal klassificeringar och definitioner. Hit hör bl.a. reglerna om A-post och B-post (§ 13). Ytterligare ett exempel är bestämmelserna om stadsbrevbäring i § 87, som innehåller förklaringar till olika former av sådan brev bäring och anger vilka bestämmelser som gäller för de olika formerna. Alla dessa förklaringar och definitioner har en stor indirekt betydelse för vilka regler som gäller för kunden i det enskilda fallet.

Vidare finns bestämmelser som rör betjäningen av kunderna. Hit kan hänföras bestämmelser om postpersonalens service-skyldighet (§ 16) och om postens blanketter (§ 17). Dessa regler kan sägas rikta sig även till postens egen personal och alltså inte bara till kunderna.

Den största gruppen kundvillkor utgörs av bestämmelser som är direkt knutna till postens olika produkter. Till denna grupp kan hänföras ett vitt spektrum av bestämmelser, kanske till och med flertalet av reglerna i AP. Hit hör bl.a. bestämmelser om storlek och viktklasser på brev (§ 20), regler om försändelser till utlandet (§§ 26 - 31 a) samt om ass- och rek-försändelser. Bl.a. behandlas belopp och inslagning (§§ 39 - 44), postanvisning och postförskott (§§ 45 och 47) samt eftersändning och obeställbara försändelser (§§ 105 och 107). Som nämnts i avsnitt 3.2 gäller i sist-nämnda hänseende i dag bestämmelser i lagen (1990:291) om obeställbara försändelser.

Ett ganska stort antal bestämmelser i AP tar sikte på postens avgifter och hur dessa skall betalas. Bland dessa kan nämnas regler om ofrankerade försändelser (§ 57) och om avgifter för lösenförsändelser till och från utlandet (§ 59). Regler om betalning med postväxlar, checkar m.m. (§ 61) och

om avgifter för assurans (§ 43) är andra exempel på denna typ av bestämmelser.

Som en särskild grupp kundvillkor kan man betrakta de regler av allmän karaktär som inte är knutna till en viss produkt. Hit kan räknas regler om reklamation (§ 106), undantag från ansvarighetskungörelsen (§ 5), inslagning av brev och paket (§ 36) och om exportanmälan (§ 38) och förtullning (§ 32 punkt 3).

Slutligen finns i AP ett flertal regler om speciella verksamheter inom posten, t.ex. bestämmelserna om postgirot (§ 120), försäljning av statsstämplar (§ 119), Nordbanken (§ 132 - 135) och spelkuponger o.d. (§ 137).

Som framgår av denna beskrivning finns regler av mycket skiftande karaktär i AP. Det har inneburit viss svårighet att avgöra om bestämmelserna faktiskt tillämpas eller inte. Under utredningens gång har från postens sida framförts åsikten att en del bestämmelser, bl.a. § 19 om postens standardbrev, i praktiken inte tillämpas. Vidare har, enligt uppgift från posten, sedan november 1987 inte införts några ändringar i AP. Detta har bl.a. fått till följd att AP i vissa delar är inaktuell. Ett exempel på detta är § 119, som handlar om försäljning av statsstämplar. I denna paragraf hänvisas bl.a. till lagen (1908:129) med vissa bestämmelser om handel med fondpapper, som också finns intagen i en bilaga till AP. Den lagen upphörde att gälla den 1 oktober 1985, då lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden trädde i kraft.

3.7 Postens handböcker m.m.

Allmänt

Inom posten används ett stort antal handböcker, som utarbetats centralt inom posten. Handböckerna utgörs av

pärmar med skilda bestämmelser och rekommendationer om postens olika verksamheter. Det finns några handböcker som inte är inriktade på en särskild verksamhet inom posten utan i stället behandlar generella frågor som säkerhet eller personalfrågor. Handböckerna är i allmänhet uppbyggda så att de med lätthet kan ändras genom utbyte av vissa sidor när förändringar föranleder detta. Kännetecknande för handböckerna, till skillnad från AP, är att de inte är uppställda efter paragrafer.

Handböckerna är i allmänhet riktade till postens personal. Ett undantag utgör Posttaxan (PTX) som innehåller en rad bestämmelser och villkor som vänder sig direkt till kunden. Det kan därför i och för sig sättas i fråga om PTX skall räknas som en intern handbok. Handböcker som primärt riktar sig till postens personal kan även innehålla villkor som gäller gentemot postens kunder. I sådana fall kan bestämmelserna som regel återfinnas i AP eller PVFS.

Av handböckerna framgår i allmänhet inte om bestämmelserna har karaktär av föreskrift eller om en bestämmelse kan betecknas som avtalsvillkor. Sällan redovisas om en viss bestämmelse finns publicerad någon annanstans än i handboken.

I sammanhanget bör nämnas att postens bestämmelser om olika produkter m.m. också finns publicerade i postreglemente I, II och IV. Reglementena vänder sig till postens personal. De skall, enligt uppgift från posten, efter hand avvecklas och informationen föras över till andra publikationer, framför allt handböckerna.

Nedan följer en kort beskrivning av några av de för kunderna viktigaste handböckerna.

Posttaxan (PTX)

PTX innehåller samtliga portotabeller - även av regeringen

beslutat porto - för brev, paket och andra postförsändelser samt för massbrev och gruppreklam. I PTX finns även regler om avgifter för betalningsuppdrag.

I PTX redogörs också för de avgifter i fråga om tidningsdistribution som beslutats av regeringen, samt för andra avgifter som har samband med denna (tidningarnas adressändringsavgifter, avgifter för reklamerade tidnings-exemplar och avgifter för återsändning av obeställbara posttidningar).

Avgifter för ett stort antal olika produkter och tjänster redovisas i PTX. Det rör sig bl.a. om avgifter för adressförfrågningar, blanketter, dröjsmålsränta, eftersändning, förtullning, frimärkslådor, kuvert, postgiro och postlådor.

I PTX finns vidare en redovisning land för land för vilka olika avgifter och andra typer av bestämmelser som gäller.

Även avgifter för FN-post, jämte vissa andra bestämmelser som rör sådan post, finns intagna i PTX.

Under rubriken "Kompletterande föreskrifter" har tagits in en rad olika bestämmelser. Bland dessa återfinns regler om eftersändning till utlandet, tullregler inom EG och EFTA, ersättning för förkomna och skadade försändelser, exportanmälan, exportförbud, flygpost, förbjudna varor och föremål, införselbestämmelser i andra länder, mervärdesskatt och postförskott till utlandet. Det anges under detta avsnitt att "innehållet i vissa avseenden kompletterar de bestämmelser om försändelser som finns i handböcker, reglementen och andra publikationer".

I övrigt finns i PTX en postordlista för främmande språk och ett geografiskt register.

Allmänna boken

Innehållsförteckningen i Allmänna boken har följande rubriker:

1. Tystnadsplikt och sekretess
2. Ansvarighet
3. Säkerhetsföreskrifter
4. Kvittering och utlämning av försändelser och pengar
5. Checkar, postväxlar och Bankgirots utbetalningsavier
6. Penninghantering
7. Frimärken m.m.
8. Manuella kassarutiner, kassadifferenser
9. Postväskbefordran
10. Efter- och återsändning. Adressförändring m.m och återtagande av försändelser
11. Reklamationer och ersättningsärenden

Dessutom finns i Allmänna boken bl.a. ett övergripande sakregister över innehållet i postens handböcker.

Många av bestämmelserna i Allmänna boken har direkt betydelse för postens kunder. Som redovisats tidigare (avsnitt 3.5) finns i Allmänna boken en redogörelse för postens ansvarighetsregler. Ytterligare exempel på bestämmelser av stor betydelse för kunden finns i avsnittet om kvittering m.m., som bl.a. innehåller regler om vem som får kvittera ut pengar (regler om bud, bomärke, behörighetshandlingar etc). I det avsnitt som behandlar checkar m.m.

finns bl.a. regler om överlåtelse av checkar, legitimation, behörighetshandlingar, förlorade checkar och utländska checkar. Även i avsnittet om eftersändning m.m. finns regler av direkt betydelse för kunden, exempelvis regler om giltighetstider vid definitiv eftersändning och tillfällig eftersändning. Sistnämnda regler liksom många andra regler i handböckerna kan återfinnas i AP.

I övrigt innehåller Allmänna boken regler, ofta mycket detaljerade, som har karaktären av interna bestämmelser och därför kan sägas primärt ha postpersonalen som adressat.

Försändelseboken

Försändelseboken innehåller de bestämmelser som finns om brev- och lättgodsprodukterna och skall ses som en intern uppslagsbok. Givetvis finns gällande kundvillkor publicerade i boken, men i de flesta fall finns de även redovisade på annan plats.

Giroboken

Giroboken är en handbok som informerar om postgirokonton och postanvisningar samt de specialtjänster som har samband med dessa. Den ger även upplysning om hur en kassör skall behandla kundärenden inom detta område. I Giroboken anges vad som gäller beträffande exempelvis öppnande av postgirokonto, in- och utbetalningar, överlåtelse av konto, utlandstjänster och företagstjänster.

Specialtjänstboken

Specialtjänstboken innehåller interna bestämmelser om särskilda verksamhetsområden inom posten. Rikstotospelet, körkort och identitetskort, poströstning, sparbanksgiro,

Postens Adressregister och biljettbokning är de ämnen som behandlas i denna handbok.

Några avsnitt innehåller emellertid regler som har betydelse för postens kunder. Exempelvis innehåller avsnittet om rikstotospelet regler om hur en spelkupong skall vara ifylld (svart eller blå skrift, ej vikt kupong etc.). Även avsnittet om biljettbokning innehåller kundvillkor ("Biljetter kan återlösas senast 14 dagar efter inställd föreställning") men framför allt interna bestämmelser om hur bokning skall gå till.

Organisationen av ankommande funktionen (OAF)

OAF skall vara ett "hjälpmedel för handläggare av organisationsfrågor, i första hand på regional nivå". Den innehåller bl.a. regler om hur post skall ankomstbehandlas, sorteras och delas ut. Vidare innehåller den regler om postlådor och fastighetsboxar. Flera av reglerna har betydelse för postens förhållande till kunden. Jag skall här exemplifiera detta.

OAF innehåller regler om hur postlådor skall placeras; bl.a. sägs att lådan skall "placeras på utsidan av staket, häck e.d. och ha öppningen vänd mot gatan". Vidare sägs att "avsteg från den allmänna regeln om postlådors placering kan göras om speciella skäl föreligger" och att ett sådant skäl är rörelsehinder som gör det svårt för kunden att själv hämta post i utomhus uppsatt postlåda. Handboken innehåller också bestämmelser om vad som händer vid överträdelse av reglerna. Bl.a. sägs att postpersonalen skriftligen skall meddela kunden ett datum när postlådan senast måste vara flyttad och att posten kan avbryta postutdelningen om inte flyttning sker. Det beskrivs också hur överklagande av postens beslut går till. Vidare sägs att "när beslutet har överklagats skall boxavgift inte tas ut så länge överklagningen inte slutligt avgjorts". Avsnittet avslutas med konstaterandet att i övrigt gäller bestämmelserna i AP.

Detta är alltså ett exempel på att bestämmelser i handböcker som primärt riktar sig till postens personal kan ha stor betydelse för postens kunder. Nu berörda bestämmelser kan därför betecknas som kundvillkor.

I övrigt innehåller OAF mest interna bestämmelser.

Postbehandlingsboken

Många av de regler som finns i bl.a. AP om olika försändelseslag, eftersändning av obeställbar post etc. samt om hur post behandlas vid inlämning m.m. finns i denna handbok. Den har närmast karaktär av uppslagsbok för postens personal. Det är då också naturligt att den innehåller många av de kundvillkor som är knutna till olika typer av försändelser; bl.a. anges vilka olika villkor som gäller för skilda typer av brev (föreningsbrev, massbrev etc). Jag har dock inte funnit att den innehåller kundvillkor som inte finns publicerade någon annanstans, men det kan inte uteslutas att så är fallet.

Handbok för lantbrevbärare (H LBB)

Även denna handbok har karaktär av uppslagsbok. Den innehåller många praktiska regler för lantbrevbärare men också de olika villkor som är knutna till olika tjänster inom posten, bl.a. postens ansvarighetsregler och regler om förbud mot postbefordran av vissa varor.

Handboken innehåller också bestämmelser om servicenivåer. Exempel på detta är reglerna om de förutsättningar under vilka lantbrevbäraren får göra avvikelser från den fastställda färdvägen för värdeförmedling vid eller i kundens bostad. Det finns således även i H LBB regler av betydelse för postens kunder.

Vidare finns i denna handbok regler om postens sociala service i glesbygd; bl.a. anges vad en lantbrevbärare skall göra i de fall varuhemsändning skall ske enligt avtal.

Organisation av landsbygdens postanordningar (OLA)

Denna handbok innehåller bestämmelser som är aktuella för postgången och annan postverksamhet på landsbygden. Jag skall från denna handbok nämna två olika typer av bestämmelser som har betydelse för kunderna.

För det första innehåller OLA regler om när en lantbrevbärare skall åka fram till en fastighet med försändelser resp. när brevbararen i stället skall lämna dessa i en postlåda vid allmän väg. I korthet innebär reglerna att lantbrevbäring anordnas fram till en fastighet, då antalet hushåll inte understiger två per kilometer enkel färdväg. Avsteg från huvudregeln kan göras t.ex. när skäl föreligger med hänsyn till "ekonomiska aspekter" eller i de fall där, på grund av sjukdom eller hög ålder, ingen av medlemmarna i hushållet kan hämta post vid allmän väg.

I anslutning till dessa regler hänvisas, beträffande placeringen av postlådor vid allmän väg, till en överenskommelse den 13 och 14 februari 1967 mellan posten och dåvarande Kungl. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Denna överenskommelse, som trädde i kraft vid högertrafikomläggningen den 3 september 1967, finns intagen som en bilaga till OLA.

OLA innehåller vidare en redogörelse för de uppdrag som en lantbrevbärare kan utföra för kommunens räkning utefter linjen. Till OLA finns bilagt dels den ramöverenskommelse som i mars 1987 träffades mellan socialstyrelsen och posten om social service genom lantbrevbärare åt kommunerna, dels det standardavtal som posten sluter med kommunen om social service i ett enskilt fall.

3.8 Postens broschyrer, blanketter och avtal

I AP hänvisas, som framhållits ovan (avsnitt 3.6), på några ställen till bestämmelser som publicerats i *postens broschyrer*. Beträffande postens företagspaket hänvisas exempelvis i § 35a AP till "närmare bestämmelser i en broschyr om Postens Företagspaket, som tillhandahålls på postkontoren". I § 36 punkt 3 AP hänvisas vidare till broschyren "Farligt gods med Posten". Posten låter således i broschyrer publicera en del bestämmelser som gäller för kunder.

I flera av postens broschyrer finns redovisat de olika villkor som gäller för postens produkter. Flertalet sådana villkor finns publicerade också på annat håll, t.ex. i AP eller PTX.

Dessutom finns ett flertal broschyrer som inte informerar om en speciell produkt utan i stället innehåller mer allmän information, t.ex. broschyren "Konsten att slå in paket".

Att det inom posten används många *blanketter* torde vara bekant för envar. Enligt besked från posten lär det finnas flera tusen olika blanketter. Jag har inte ansett det nödvändigt att göra någon systematisk genomgång av postens alla blanketter. Jag nöjer mig här med att konstatera att det inte är ovanligt att det på postens blanketter finns angivet olika kundvillkor som gäller för det aktuella området. Ett exempel på detta utgör blanketten "ADRESSLAPP Inrikes postförskott", där det på blankettens baksida finns angivet bl.a. bestämmelser om förbudet innehåll och om ersättning. Alldeles klart är också att blanketterna i allmänhet inte innehåller alla de villkor som gäller för den tjänst som blanketten är avsedd för.

Det är numera vanligt att posten träffar *skriftliga avtal* med kunder om att utföra vissa tjänster. Avtalen sluts på olika nivåer inom posten. Exempel på sådana avtal utgör postens avtal med företag om hämtning eller utkörning av företagspaket. Enbart i postens region i Göteborg har hundratals sådana avtal slutits. Det förekommer också att posten

avtalar med större företag att man skall hantera företagets interna post. Det har även upplysts att posten träffar s.k. dagskassa/avtal med olika företag. Ett sådant avtal innebär att posten tar hand om ett företags dagskassa (räknar den, löser in checkar etc.).

På de standardblanketter som används för nu beskrivna individuella skriftliga avtal finns angivet olika civilrättsliga villkor, t.ex. precisering av vad avtalet omfattar, ansvars-villkor, avgiftsfrågor och avtalets giltighetstid.

Inom posten finns på central och regional nivå säljare anställda med uppgift att träffa och följa upp den typ av avtal som nu berörs.

3.9 Postens publicering av föreskrifter m.m.

Som jag tidigare redovisat (avsnitt 2.3) finns i kungörandelagen och författningssamlingsförordningen bestämmelser om hur myndigheter under regeringen skall publicera sina föreskrifter.

I författningssamlingsförordningen fanns tidigare en bestämmelse som innebar att posten fick kungöra sina författningar i AP och Postverkets allmänna cirkulär. Efter en ändring (1986:597) i författningssamlingsförordningen skall posten fr.o.m. den 1 juli 1986 publicera sina författningar i en egen författningssamling, postverkets författningssamling (PVFS). Möjligheten att publicera författningar i AP och Postverkets allmänna cirkulär togs samtidigt bort. Posten hade dessförinnan, fr.o.m. den 1 januari 1985, namnändrat Postverkets allmänna cirkulär till Postens författningssamling, som sedan halvårsskiftet 1986 är liktydig med postverkets författningssamling.

Fram till halvårsskiftet 1986 publicerades i författningssamlingen ett flertal skilda typer av bestämmelser. Nämnas kan bestämmelser om nya frimärken, nya avgifter på bl.a.

banklönekonton och personkonton, ändringar i trafiken under vissa helger, indragna postkontor, namnändrade postkontor, ändringar av vissa räntor inom bl.a. postgirot, avgifter för adressförfrågningar och nya regler om den numera avskaffade tjänstebrevsrätten. Sedan den 1 juli 1986 har i PVFS i stort sett publicerats endast ändrade avgifter för postens olika produkter (postavgifter, utrikes betalningar, inrikes betalningar, posttidningar m.m.).

Även avgifter som beslutas av regeringen (se avsnitt 3.4) och således finns publicerade i SFS har publicerats i PVFS, t.ex. avgifter för inrikes normalbrev upp till 1 000 gram.

En del av det som tidigare publicerats i författningssamlingen har över huvud taget inte karaktär av föreskrifter. Det gäller t.ex. beslut om att dra in eller namnändra ett postkontor. Det bör här framhållas att alla föreskrifter som publicerats i Postens författningssamling och dessförinnan i Postverkets allmänna cirkulär har upphört att gälla den 1 juli 1986, eftersom de inte senast denna dag har förtecknats på sätt som föreskrivs i författningssamlingsförordningen (se avsnitt 2.3). Däremot gäller de författningar som efter den 1 juli 1986 har publicerats i PVFS/Postens författningssamling och som innehåller föreskrifter i RF:s mening. Som nämnts i avsnitt 3.6 har även AP upphört att gälla den 1 juli 1986.

3.10 Postens bemyndiganden

Av vad jag redogjort för i avsnitt 2.2.1 följer att i den mån en myndighet under regeringen, t.ex. posten, utfärdar föreskrifter som hör till det primära lagområdet krävs att föreskrifterna hör till ett område som får delegeras, att riksdagen medger regeringen att fatta beslut om föreskrifter, att riksdagen medger s.k. subdelegation och att regeringen medger myndigheten att meddela föreskrifter i ämnet.

Kommunikationsområdet, dit bl.a. postens verksamhet räknas, hör till de områden som regeringen, enligt 8 kap. 7 § RF,

efter bemyndigande från riksdagen kan meddela föreskrifter inom.

Enligt lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har riksdagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. postbefordran. Dessutom har riksdagen i lagen medgett subdelegation till förvaltningsmyndighet för postbefordran.

I den mån posten meddelar föreskrifter inom regeringens primärområde krävs ett bemyndigande från regeringen.

Vad angår regeringens bemyndigande till posten finns anledning att undersöka förordningen (1988:79) med instruktion för postverket. I instruktionen sägs följande under rubriken Postverkets regelgivning.

22 § Innan postverket 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.

23 § Postverket 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.

24 § Postverket skall fortlöpande se över sina föreskrifter och pröva om de behövs och om de är lämpligt

utformade.

Att verket skall ha en förteckning över sina föreskrifter m.m. framgår av 18 c § författningssamlingsförordningen (1976:725).

Några ytterligare regler om postens föreskrifter finns inte i instruktionen.

Det förtjänar att i sammanhanget nämnas, att i den instruktion (1969:736) för posten som gällde före den nuvarande fanns en regel (3 §) som sade att "postverket beslutar om allmän poststadga och taxor för olika grenar av verksamheten". Redan i 1920 års instruktion för posten intogs en föreskrift för generalpoststyrelsen att med tillämpning av gällande författningar utfärda allmän poststadga. Enligt Ernst Grape (Anteckningar till A.P., 2 uppl., 1943, s. 7 ff)) torde AP ha utfärdats med stöd av Kungl. Maj:ts svarsskrivelse den 25 juni 1881, i vilken Kungl. Maj:t bemyndigade generalpoststyrelsen att vad sålunda stadgats "till allmän efterrättelse meddela i den kungörelse, som må av Eder utfärdas i ändamål att sammanfatta de av Oss nu lämnade och eljest gällande föreskrifter rörande postutväxlingen såväl mellan inrikes orter som mellan orter inom Sverige och andra till världspostföreningen hörande länder, med rätt för Eder att i sammanhang därmed meddela sådana reglementariska bestämmelser, som för behörig tillämpning av de rörande postutväxlingen av Oss givna stadganden må kunna finna erforderliga". Fram t.o.m. år 1918 kungjordes AP i SFS och därefter i generalpoststyrelsens cirkulär.

Någon befogenhet för posten att meddela föreskrifter, utöver det som sägs i 23 §, finns således inte i instruktionen. Såvitt jag har funnit har posten över huvud taget inte någon generell befogenhet att meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde. Däremot förekommer det att regeringen inom särskilda områden har tillagt posten en rätt att besluta om föreskrifter:

1. I förordningen (1981:193) om vissa postavgifter sägs i 6 § att "ytterligare föreskrifter om avgifter och andra villkor för befordran av inrikes brev och blindskriftsförsändelser meddelas av postverket".
2. Genom beslut av Kungl. Maj:t den 25 februari 1966 (nr 55) har posten bemyndigats att fastställa föreskrifter rörande verkets ansvarighet för försändelser och medel som mottagits till postbefordran. Med stöd av detta bemyndigande har ansvarighetskungörelsen (1966:120) utfärdats.
3. I 16 § postala tidningskungörelsen (1968:489) sägs att posten får "meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av denna kungörelse".
4. I 35 § stämpelförordningen (1964:619) anges att "postverket meddelar närmare föreskrifter om försäljning av stämpelmärken från verket samt om uppbörd och redovisning av därvid influtna stämpelmedel".
5. I 97 § körkortsförordningen (1977:722) sägs, att posten får meddela föreskrifter i fråga om identitetsprovningen vid utfärdande av körkort. Bestämmelser om detta återfinns i postreglemente IV och i Specialtjänstboken.

Av redovisningen hittills framgår, att postens befogenheter att meddela föreskrifter är ganska snäva. Några möjligheter att besluta om föreskrifter för exempelvis paketverksamheten och inom de olika formerna för betalningsförmedling finns inte.

Det förtjänar dock att poängteras, att något bemyndigande inte krävs för att posten skall kunna fatta beslut i ett enskilt fall, t.ex. om att dra in ett postkontor. Ett sådant beslut kan nämligen inte anses som ett normbeslut.

Tidigare har jag också påpekat (avsnitt 2.2.1) att det inte krävs något bemyndigande för posten, när posten fastställer

vilka avtalsvillkor som gäller om relationen till kunden bygger på ett civilrättsligt avtal.

3.11 Postens internationella åtaganden

Sverige är anslutet till Världspostföreningen (Union Postale Universelle, UPU), vars sekretariat är beläget i Bern. UPU grundades redan år 1874 och utgör sedan år 1947 FN:s fackorgan för postfrågor. Medlemmarna i UPU består av stater (och vissa självstyrande territorier) och inte av de enskilda postverken.

Tre av de världspostfördrag som är knutna till UPU är obligatoriska för alla medlemsländer. Dessa är

1. Världspostföreningens konstitution
2. Allmänna reglementet till konstitutionen och
3. Världspostkonventionen (brevpostbestämmelser)

Till de icke obligatoriska världspostfördragen hör

1. Expeditionsreglementet till konventionen
2. Avtal om postpaket och expeditionsreglemente
3. Avtal om postanvisningar och postresekreditiv och expeditionsreglemente
4. Avtal om postgirorörelsen och expeditionsreglemente
5. Avtal om postförskottsrorelsen och expeditionsreglemente
6. Avtal om inkasseringsrorelsen och expeditionsreglemente

7. Avtal om postsparbanksrörelsen och expeditionsreglemente
8. Avtal om prenumeration på tidningar och tidskrifter och expeditionsreglemente

Av dessa upphör de under punkterna 6 - 8 nämnda att gälla den 1 januari 1991.

Avtalen inom UPU är mellanstatliga avtal som för Sveriges del skrivs under av befullmäktigade ombud för regeringen och i efterhand underställs regeringen för godkännande. Expeditionsreglementena är avtal på postverksnivå.

Sverige har undertecknat samtliga ovannämnda fördrag med undantag av avtalet om inkasseringsrörelsen. I praktiken tillämpar inte heller Sverige fördragen om postsparbanksrörelsen och om prenumeration på tidningar.

Utöver UPU finns avtal om det västeuropeiska post- och teleorganet CEPT (Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications) och om Nordiska postföreningen. Dessa avtal har skrivits under på postverksnivå efter anmälan till regeringen.

I några enstaka fall har posten slutit avtal med andra länders postverk för en viss rörelsegren. De flesta sådana avtal är av mycket gammalt datum. Många har upphört att gälla genom att länderna har anslutit sig till motsvarande allmänt internationellt avtal. Med exempelvis Storbritannien finns ett gällande avtal om utväxling av postanvisningar.

Posten har dessutom träffat privaträttsliga avtal med företag inom och utom Sverige, t.ex. med flygbolag och rederier om postbefordran.

Någon generell fullmakt enligt 10 kap. 3 § RF (se avsnitt 2.2.3) har regeringen inte utfärdat för posten. Däremot ger regeringen, enligt besked från posten, en fullmakt för varje

enskilt avtalstillfälle.

När de internationella reglerna ändras, t.ex. efter en världspostkongress, gör posten en genomgång av de beslutade ändringarna och tilläggen och ser i vad mån dessa påverkar de svenska reglerna för post till och från utlandet. Det kan därvid bli fråga om att ändra såväl de bestämmelser och villkor som rör kunderna (mått, vikt, pris, inslagning etc.) som de interna postala arbetsrutinerna. Därefter görs ändringar i AP och i postens olika externa och interna publikationer.

De internationella postavtalen innehåller mycket sällan straffsanktioner. Följs inte reglerna blir i stället påföljden att försändelsen inte tas emot till postbefordran.

Om en försändelse under transporten upptäcks innehålla t.ex. ett farligt ämne, som inte får postbefordras, kan försändelsen tas i beslag och eventuellt förstöras under hänvisning till de aktuella internationella bestämmelserna.

Vid inlämning av post i annat land än det där avsändaren är bosatt kan sanktionen bli att försändelsen skickas tillbaka till inlämningslandet eller distribueras efter det att avsändaren eller mottagaren betalat tilläggsporto.

I övrigt gäller enligt grundregeln nationell lagstiftning i alla hänseenden som inte är uttryckligen reglerade i de internationella överenskommelserna.

4 DEN NÄRMARE REGLERINGEN AV TELEVERKETS VERKSAMHET M.M.

4.1 Grundläggande bestämmelser

De viktigaste bestämmelserna som i dag särskilt styr televerkets verksamhet finns i *förordningen (1988:348) med instruktion för televerket*, *teleförordningen (1985:765)*, *radiolagen (1966:755)* och *kungörelsen (1967:446) om radiosändare*.

Televerkets instruktion (se bilaga 7) innehåller bestämmelser om televerkets uppgifter, organisation och ledning samt regelgivning och beslut m.m.

I teleförordningen, som återges i bilaga 8, avgränsas och anges förutsättningar för anslutning till det allmänna telenätet. Förordningen innehåller vidare bl.a. televerkets befogenheter och skyldigheter samt de avgifter som regeringen fastställt för att nyttja det allmänna telenätet.

I radiolagen finns grundläggande bestämmelser för verksamheten inom radioområdet. Kungörelsen om radiosändare innehåller närmare föreskrifter om det krav på tillstånd för innehav eller användning av bl.a. radiosändare som ställs upp enligt radiolagen.

4.2 Vissa andra författningar

Ett flertal författningar utöver de grundläggande berör televerkets verksamhetsområden. Vissa författningar innehåller föreskrifter som är av betydelse för förhållandet till verkets kunder medan andra saknar ett sådant inslag.

En central roll för verksamheten har *statens telenämnds (STN) föreskrifter* som publiceras i statens telenämnds

författningssamling (STNFS). STN har numera tagit över televerkets uppgift att utfärda föreskrifter för utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet. STN har dessutom övertagit ansvaret för vissa av televerkets föreskrifter. Föreskrifterna skall syfta främst till att utrustning som ansluts till det allmänna telenätet inte skadar nätet eller hindrar eller stör dess drift och brukande (se prop. 1987/88:118, TU 28, rskr 402 och regeringens förordningsmotiv 1989:1).

Några författningar innehåller bestämmelser som inverkar på möjligheterna till radiokommunikation. Bland dem kan nämnas:

1. Förordningen (1989:47) med vissa bestämmelser om radiomottagare, m.m.
2. Kungörelsen (1967:448) om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg och motorfordon.
3. Lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradio-sändning på öppna havet.
4. Radiostörningsförordningen (1985:625).

Sekretesslagen innehåller ett flertal bestämmelser som televerket som statlig myndighet måste beakta. I 9 kap. 8 § sekretesslagen finns regler om s.k. telesekretess. Där sägs bl.a. att sekretess inom televerket gäller för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande.

Av betydelse inom televerkets verksamhetsområde är vidare:

1. Ledningsrättslagen (1973:1144).
2. Lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

3. Kungörelsen (1915:288) angående förbud att utan särskilt tillstånd framdraga enskild telegraf-, telefon- eller annan svagströmsledning över riksgränsen.
4. Kungörelsen (1958:558) om elektrisk svagströmslednings anordnande i förhållande till starkströmsledning.
5. Kungörelsen (1972:463) med vissa bestämmelser om elektriska svagströmsledningar.

Nämnas kan även lagen (1885:1 s. 1) angående skydd för undervattenstelegrafkablar, kungörelsen (1885:56 s. 1) med vissa föreskrifter till beredande av skydd för undervattenstelegrafkablar.

När det gäller televerkets uppgifter inom totalförsvaret kan följande författningar nämnas.

1. Lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring.
2. Kungörelsen (1970:646) om undanförsel och förstöring av teleanläggning.
3. Förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig, m.m.
4. Förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

En författning som visserligen inte faller inom televerkets ansvarsområde men som ändå kan nämnas är slutligen kungörelsen (1935:544) angående villkoren för telegrams befordran å statens järnvägars och enskilda järnvägars telegrafförbindelser.

4.3 Televerkets bemyndiganden

Såsom jag redovisat i motsvarande avsnitt om posten (3.10) krävs när televerket utfärdar föreskrifter som hör till det primära lagområdet *att* föreskrifterna gäller ett område som får delegeras, *att* riksdagen medger regeringen att fatta beslut om föreskrifterna och medger s.k. subdelegation samt *att* regeringen i sin tur medger televerket att meddela de aktuella föreskrifterna.

Enligt 8 kap. 7 § RF kan regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter inom kommunikationsområdet. Hit hänförs bl.a. televerkets verksamhet på teleområdet.

Genom lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har riksdagen bemyndigat regeringen att meddela sådana föreskrifter gällande telekommunikationer som avses i 8 kap. 3 § RF, dvs. föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskild eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I lagen bemyndigas regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifterna, s.k. subdelegation.

Inom radioverksamhetens område ges regeringen bemyndiganden i radiolagen som även medger subdelegation i vissa frågor.

Beträffande befogenheten att ingå överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer anges regeringens kompetens i 10 kap. RF. Med stöd av 10 kap. 3 § RF kan regeringen i vissa fall delegera befogenheten till förvaltningsmyndighet i fråga där den internationella överenskommelsen inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

Regeringens bemyndiganden till televerket finns i första hand i teleförordningen.

Enligt 4 § förordningen fastställer televerket villkor och avgifter för att utnyttja det allmänna telenätet. Undantag gäller dock för de avgifter som fastställs av regeringen och som publiceras i bilagan till förordningen. Vidare undantas ändringar av större eller principiell betydelse i avgiftssystemen.

Televerket fastställer även övriga villkor och avgifter inom olika verksamhetsområden.

Enligt 7 § teleförordningen får televerket begränsa ett telemeddelandes längd och vidare under beredskapstillstånd eller krig inskränka teletrafiken på det allmänna telenätet i den utsträckning som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov.

I 8 § förordningen sägs att föreskrifter för verkställigheten av bl.a. nämnda bestämmelser meddelas av televerket.

Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ges också i televerkets instruktion. I 22 § instruktionen sägs bl.a. att televerket i en arbetsordning eller i särskilda beslut skall meddela de närmare föreskrifter som behövs om verkets organisation och formerna för verkets verksamhet.

Enligt 2 § instruktionen bemyndigas televerket vidare att träffa de avtal med utländska teleförvaltningar, trafikföretag och organisationer som behövs för teleförbindelserna. Frågor om sådana avtal av större betydelse skall dock överlämnas till regeringens prövning.

På radioområdet har bemyndiganden lämnats televerket 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 och

- förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig, m.m.

Enligt 1 § kungörelsen om radiosändare är det televerket som meddelar tillstånd för innehav eller användning av radiosändare (inkl. ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare). Televerket fastställer vidare anropssignal för radiostation på fartyg eller skeppsbygge. Beträffande statliga myndigheters sändare meddelar televerket, enligt 2 § kungörelsen, frekvenser, tekniska bestämmelser, anropssignaler och övriga föreskrifter i fråga om innehav och användning av sändare. Slutligen har televerket att förordna om avgifter för innehav av radiosändare.

Förordningen om radiomottagare, m.m. bemyndigar televerket att medge tillstånd för innehav (användning) av viss utrustning tillsammans med mottagare och att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av radiolagens bestämmelser om användningen av mottagare för radio- och trådsändning.

Kungörelsen om radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon ger televerket rätt att meddela tillstånd för användning av sådan sändare och föreskrifter beträffande sändare och mottagare.

Enligt förordningen om användning av radiosändare under krig, m.m. upphör de tillstånd som har meddelats enligt 1 § kungörelsen om radiosändare att gälla i fråga om användningen av radiosändare när riket kommer i krig. Förordningen bemyndigar televerket att efter samråd med överbefälhavaren och civilförsvarsstyrelsen meddela verkställighetsföreskrifter.

Ytterligare ett bemyndigande för televerket att meddela föreskrifter finns i kungörelsen (1970:646) om undanförsel

och förstöring av teleanläggning.

4.4 Föreskrifter beslutade av televerket

Televerkets regelgivning behandlas i 21 - 23 §§ i televerkets instruktion. Där sägs följande.

21 § Innan televerket beslutar en föreskrift, skall det noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden.

Om televerket 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 § författningssamplingsförrordningen (1976:725).

I den förteckning över televerkets föreskrifter som verket har upprättat hänförs föreskrifterna till radioverksamhetens område resp. televerkets övriga verksamhetsområden.

4.4.1 Televerkets föreskrifter inom teleområdet

Fram till dess att STN inrättades fanns, förutom föreskrifterna på radioområdet, drygt 40 olika föreskrifter som beslutats av televerket. Av dessa har flertalet nu tagits över eller utfärdats av STN i STNFS.

STN har sedan den 1 juli 1989 en exklusiv befogenhet att meddela föreskrifter om den tekniska utformningen av utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet. Det framgår av 1 § förordningen (1989:600) med instruktion för statens telenämnd jämförd med 2 § teleförordningen och av regeringens förordningsmotiv 1989:1. Några allmänna eller specifika krav härutöver i fråga om anslutning av utrustning till det allmänna telenätet skall inte längre televerket ställa upp. De allmänna kraven har för övrigt förts in i 2 § teleförordningen fr.o.m. den 1 juli 1989.

De som fortfarande gäller som televerkets föreskrifter och som finns med i televerkets förteckning över föreskrifter är följande.

1. Televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang.
2. Televerkets föreskrifter om tekniska krav för anslutning av hotelldator till hotellsystem 100 och 900.
3. Tekniska krav för anslutning av hänvisningsdator till abonnentväxel A344 och A345.
4. Tekniska krav för anslutning av utrustning till teletexttjänsten i Sverige.
5. Föreskrifter om totalförsvarets nyttjande av allmänna telenätet (FATN).
6. Televerkets föreskrifter och allmänna råd om uttagning

av prioriterade teleabonnemang och uppgörande av krigsabbonnentplaner.

7. Arbetsordning för Televerket.
8. Televerkets föreskrifter om styrelsens arbetsuppgifter och om uppgiftsfördelning mellan styrelsen och generaldirektören.

Föreskrifterna om allmänna villkor för teleabonnemang har beslutats med stöd av teleförordningen. Föreskrifterna, som återges i bilaga 9 till betänkandet, är grundläggande eftersom de berör alla teleabbonnenter. De innehåller bestämmelser om bl.a.

- teckning och överlåtelse av teleabonnemang,
- anläggning, underhåll och skadestånd,
- abonnentens betalningsansvar,
- ansluten utrustning,
- abonnentnummer,
- telekatalog,
- avgiftsfri hänvisning,
- uppsägning av abonnemang och
- tillträde.

I föreskrifterna sägs bl.a. följande. Teleabonnemang skall upprättas skriftligen. Det får inte tecknas av den som är försatt i konkurs och i regel inte heller av den som har en förfallen skuld till televerket. Överlåtelse får efter televerkets godkännande ske till annan som har rätt att teckna abonnemang. Även en överlåtelse skall ske skriftligt. Avgift tas ut vid överlåtelse utom i samband med dödsfall när den avlidnes abonnemang överläts till någon som varaktigt sammanbott med abonnenten. - Televerket underhåller telenätet och felavhjälpning är avgiftsfri. Avhjälp ett fel på en abonnents begäran utanför ordinarie arbetstid tas dock avgift ut om felavhjälpningen avser enbart abonnents utrustning. - Abonnenten är betalningsansvarig för alla avgifter som hänför sig till abonnemanget. Har betalning för

en teleräkning inte kommit in till televerket senast angiven förfallodag eller gjorts på post eller bank senast den dagen, sänder televerket ett skriftligt krav på betalning för vilket påminnelseavgift tas ut. Har betalning som rör teleabonnemang inte kommit in senast den i kravbrevet angivna dagen, stänger televerket den abonnerade anslutningen. I fråga om telefonabonnemang stängs dock anslutningen enbart för utgående trafik. Har betalning inte kommit in tre veckor efter stängningen sägs abonnenten upp. Ett telefonabonnemang stängs då också för ingående trafik. Om en abonnent på sakliga grunder anser att en debitering är felaktig och senast den i kravbrevet angivna betalningsdagen anmärker det till televerket stängs inte anslutningen så länge frågan om betalningsskyldighet är tvistig. Debiteringen anses vara tvistig så länge televerket och abonnenten förhandlar om beloppet. Detsamma gäller under den tid som debiteringen prövas i annan angiven ordning, om talan väcks senast 30 dagar från det att televerket tagit ställning och förklarat förhandlingen avslutad. - Abonnent tilldelas abonnentnummer. Av tekniska eller driftmässiga skäl kan televerket behöva ändra ett abonnentnummer. Televerket informerar i god tid om sådan ändring.

Beträffande uppsägning av abonnemang sägs att televerket, om ett teleabonnemang utnyttjas på ett sådant sätt att avsevärda olägenheter uppkommer för annan person, kan stänga den abonnerade anslutningen och säga upp abonnemanget.

I ett hänseende återger föreskrifterna innehållet i teleförordningen. Det gäller i fråga om ansluten utrustning. Enligt 2 a § teleförordningen och avsnitt 5.1 i föreskrifterna får till telenätet anslutas endast utrustning som är registrerad hos STN eller för vilken televerket medgett anslutning. Om utrustning som inte uppfyller de angivna kraven ansluts eller om en abonnent, trots påpekande från televerket, underlåter att rätta till fel som uppkommit i utrustning kan televerket enligt föreskrifterna stänga den abonnerade anslutningen och säga upp abonnemanget. Föreskrifterna ger vidare televerket

befogenhet att stänga den abonnerade anslutningen om televerkets personal vägras tillträde för bl.a. underhåll, tillsyn eller ändring av den abonnerade anslutningen.

Enligt föreskrifterna gäller de i dem intagna villkoren teleabonnemang om inte annat avtalats. Televerket anser sig alltså inte behöva tillämpa föreskrifterna i varje avtalssituation. Ett eller flera av villkoren kan således avtalas bort om så anses lämpligt.

Föreskrifterna innehåller inte några av televerkets avgifter. Däremot finns vissa bestämmelser som innefattar ansvars- hetsbegränsningar. Jag återkommer till dem i avsnitt 4.7.

Föreskrifterna om tekniska krav för anslutning av hotell- dator till hotellsystem och föreskrifterna avseende tekniska krav för anslutning av hänvisningsdator till abonnentväxel har beslutats med stöd av teleförordningen. De innehåller i inledningen vissa allmänna krav. Bland annat sägs att skador på privatägd utrustning, som inträffar på grund av över- spänning eller andra orsaker, inte får medföra störningar på teleförbindelser eller televerksägd utrustning. I övrigt innehåller föreskrifterna renodlade tekniska villkor för anslutningarna.

Föreskrifterna hänför sig till tiden före det att televerkets anslutningsmonopol på växlar avskaffades. Enligt 2 § teleförordningen i dess lydelse före den 1 juli 1989 hörde abonnentväxlar till det allmänna telenätet. I dag ingår inte dessa i det allmänna telenätet. Föreskrifterna avser därför inte längre krav för anslutning till det allmänna telenätet. Som nämnts ovan är det inte heller längre televerket som föreskriver sådana krav.

Även föreskrifterna om tekniska krav för anslutning av utrustning till teletexttjänsten i Sverige har beslutats med stöd av teleförordningen. Föreskrifterna består - vilket framgår av rubriken - av tekniska och funktionella krav på utrustning som ansluts till den svenska teletexttjänsten. De

innehåller dessutom ett antal tillämpningsanmärkningar ämnade att vägleda tillverkare.

Teletexttjänsten förmedlas via datexfunktionen i det allmänna telenätet. Anslutningskrav till det allmänna telenätet utfärdas, som nämnts ovan, numera av STN. De tekniska kraven i televerkets föreskrifter täcks av STN:s föreskrifter beträffande datakommunikation, STNFS 1989:9.

Televerkets föreskrifter om totalförsvarets nyttjande av allmänna telenätet reglerar villkoren för att använda nätet vid sambandsutbildning eller sambandsövning i fred. *Föreskrifterna och de allmänna råden om uttagning av prioriterade teleabonnemang och uppgörande av krigsabonnentplaner* avser förhållandena under beredskapstillstånd och i krig. De förstnämnda föreskrifterna har beslutats med stöd av teleförordningen. Föreskrifterna om prioriterade teleabonnemang m.m. har, enligt vad som sägs i inledningen till föreskrifterna, utfärdats med stöd av teleförordningen och televerkets instruktion i dess tidigare lydelse (1985:764). I den nu gällande instruktionen (1988:348) hänvisas till förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Den förordningen innehåller föreskrifter om televerkets medverkan i totalförsvaret, men ger inte televerket något bemyndigande att utfärda föreskrifter i fråga om verkets uppgift inom totalförsvaret.

Bestämmelser om televerkets organisation och formerna för verksamheten har, enligt instruktionen för televerket, utfärdats dels i verkets föreskrift om arbetsordning för televerket, dels i föreskrifterna angående styrelsens arbetsuppgifter och om uppgiftsfördelningen mellan styrelsen och generaldirektören.

4.4.2 Televerkets föreskrifter inom radioverksamhetens område

I televerkets förteckning över verkets föreskrifter finns för

närvarande 36 olika föreskrifter som gäller radioområdet. Flera av dem innehåller enbart tekniska bestämmelser, medan några berör andra frågor. Som exempel på de föreskrifter som förekommer kan jag nämna följande.

1. Tekniska bestämmelser för radioanläggningar av typ trådlös mikrofon i frekvensbandet 42,4 - 43,6 MHz.
2. Allmänna bestämmelser för radioanläggningar i fast och landmobil trafik i frekvensband över 31,7 MHz.
3. Instruktion för svenska mobila radiotelefonstationer för maritim trafik i VHF-bandet.
4. Bestämmelser för amatörradioanläggningar.
5. Televerkets föreskrifter om avgifter för innehav av radiosändare.
6. Televerkets föreskrifter om innehav och användning av privatradioanläggningar i frekvensbandet 26,960-27,410 MHz.

Jag har tidigare nämnt att regeringen har tillkallat en särskild utredare (K 1990:02) med uppgift att se över bl.a. den nuvarande organisationen för frekvensförvaltning och tillståndsgivning samt att lägga fram förslag som innebär att televerket skiljs från sin myndighetsutövning på radioområdet. Utredaren skall föreslå tillägg och ändringar i den radorättsliga lagstiftningen som gäller planering och fördelning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare. Enligt utredningens direktiv (Dir. 1990:4) behövs föreskrifter i lag om fördelningen av radiofrekvenser.

Från televerkets sida har den uppfattningen framförts att verkets samtliga föreskrifter på radioverksamhetens olika områden gäller uppgifter som frekvensförvaltningen i dag har hand om. Om dessa uppgifter skiljs från televerket, kommer verket inte längre att ha ansvaret för föreskrifter-

na. Jag har för min del inte funnit anledning att göra någon annan bedömning än televerket på den här punkten. Eftersom mitt utredningsuppdrag gäller televerkets verksamhet, avstår jag från att gå in närmare på frekvensförvaltningens uppgifter och de föreskrifter som televerket har utfärdat på det här området.

Jag nöjer mig med att notera att vissa av bestämmelserna på radioverksamhetens område innefattar begränsningar av yttrandefriheten. Det gäller i vart fall i de hänseenden som bestämmelserna inte kan sägas utgöra sådana s.k. ordningsföreskrifter som avses i 2 kap. 13 § tredje stycket RF (jfr bl.a. prop. 1975/76:209 s. 142 f samt Holmberg, Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 71 och 128).

4.5 Publiceringen av föreskrifter

Jag har tidigare (avsnitt 2.3) framhållit att det sätt som myndigheter under regeringen skall publicera sina föreskrifter på regleras i kungörandelagen och författningssamlingsförordningen.

Enligt 9 § och bilaga 1 till författningssamlingsförordningen skall televerket kungöra sina författningar i televerkets författningssamling (TVTFS).

Fram till den 1 april 1987 hade televerket möjlighet att kungöra författningar på annat sätt än i sådan författningssamling som avses i förordningen.

Televerket har successivt fört över sina föreskrifter till TVTFS. Som nämnts ovan finns inom televerket en sådan förteckning över verkets föreskrifter som avses i 18 c § författningssamlingsförordningen (se avsnitt 2.3). Vissa av föreskrifterna har fortfarande beteckningen TFS som är förkortningen på den författningssamling som tidigare användes av televerket. Flera av föreskrifterna saknar vidare just benämningen föreskrifter i rubriken.

Televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang (TVTFS 1987:11) kungörs genom att publiceras i författningssamlingen.

Dessa föreskrifter återges vidare i telefonkatalogen. Detta är ett av de sätt som televerkets kunder möter föreskrifterna på. Ett annat är att en kund som tecknar ett abonnemang får del av ett särtryck av föreskrifterna. Ytterligare ett sätt som de görs offentliga på är de hänvisningar till dem som finns i olika avtal. Jag återkommer något till detta i avsnitt 4.8.

Just televerkets olika standardavtal för tjänster och produkter är det bästa exemplet på hur de kundvillkor som inte är föreskrifter offentliggörs. Vidare publiceras i telefonkatalogen ett antal villkor som inte heller de är föreskrifter.

4.6 Televerkets avgifter

Avgifter för fortlöpande telefonabonnemang till bostäder fastställs av regeringen och tas in i teleförordningen. För tillämpning av de taxor som finns i bilagan till teleförordningen skall abonnemangen vara avsedda huvudsakligen för enskilt bruk. Taxorna kan alltså sägas gälla abonnemang för permanenthushåll. Enligt förordningen fastställer regeringen även avgifter för telefonsamtal från andra telefonapparater än telefonautomater - alltså de vanliga samtalstaxorna.

Övriga avgifter fastställs av televerket med stöd av 4 § teleförordningen. Ändringar av större eller principiell betydelse i avgiftssystemen skall dock alltid underställas regeringen. I 4 § sägs vidare att televerket får sätta ned avgifter om det är förenligt med verkets intressen.

Inom radioverksamhetens område kan nämnas att televerket enligt 4 § kungörelsen om radiosändare bemyndigats att

förordna om avgift för innehav av radiosändare.

I teleförordningen offentliggörs alltså samtalsavgifter och vissa abonnemangsavgifter. Ett flertal prisuppgifter publiceras vidare i de s.k. telesidorna i telefonkatalogen. Där finns aktuella priser för bl.a. vissa personliga teletjänster, utlandssamtal, telegram och mobiltelefonsamtal. I övrigt får kunderna vända sig till televerket för att få besked om priset på en vara eller tjänst.

4.7 Televerkets ansvarighetsregler

På teleområdet finns de grundläggande reglerna om televerkets ansvarighet och åtaganden i televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang. Där sägs bl.a. följande.

3.5 Har ett teleabonnemang inte kunnat utnyttjas på grund av fel i Televerkets telenät skall abonnenten efter anmälan befrias från abonnemangsavgift enligt följande. Om felet sedan någon anmält det varar fler än

- sju dagar i följd befrias abonnenten från en hel kvartalsavgift,
- tio dagar i följd befrias abonnenten från sammanlagt två kvartalsavgifter,
- femton dagar i följd befrias abonnenten från sammanlagt tre kvartalsavgifter.

3.6 Utöver vad som anges i 3.5 ersätter Televerket skador enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler, utom i de fall som avses i 3.7 - 3.10.

3.7 Skada till följd av att

- teleförbindelse avbrutits eller varit felaktig,
- telemeddelande uteblivit, expedierats oriktigt, försenats eller störts,
- uppgift i telekatalog utelämnats eller varit ofullständig eller oriktig,
- uppgift om abonnents nummer eller adress varit felaktig

ersätts endast i den mån skadan uppkommit genom fel eller försummelse av Televerkets personal eller av person för vilken Televerket svarar. Ersättning lämnas härvid endast för utgift som föranletts av skadan och begränsas till högst 2 000 kr, utom i fall av grov vårdslöshet.

3.8 Televerket ersätter inte olägenhet eller skada, som orsakats av att elektrisk ström kommit in på Televerkets ledningar i samband med blixtnedslag eller annan olyckshändelse.

3.9 Televerket ersätter inte olägenhet eller skada som kan uppkomma när Televerket av tekniska, underhållsmässiga eller driftmässiga skäl gör ändringar som berör teleförbindelse eller abonnentnummer. Televerket skall vidta behövliga åtgärder skyndsamt och i görligaste mån så att de tillgodoser den enskilde abonnentens intresse.

3.10 Televerket ersätter inte olägenhet eller skada till följd av strejk, eldsvåda eller annan omständighet utanför Televerkets kontroll, som Televerket inte

skäligen kunde förväntas ha räknat med och vars följder Televerket inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit.

- 8.2 Har fel nummer angetts i telekatalog skall Televerket i görligaste mån lämna upplysning om rätt nummer.
- 8.3 Vid långvarigt tekniskt fel anordnar Televerket i mån av resurser hänvisning för abonnent som begär detta.

Den här utformningen av bestämmelser om ansvarsbegränsning förekommer med vissa variationer i flera av televerkets olika avtal. Ibland görs i stället en hänvisning direkt till de allmänna villkoren för teleabonnemang.

I de allmänna villkoren för telefonkatalogen anges följande.

- 4.1 För skada till följd av förekommande utslutning av eller typografisk otydlighet eller annat fel i uppgift eller annons i någon produkt - - - (gäller ej uppgifter i Vita sidorna) avskriver eller nedsätter Televerket debiterade avgifter för sådan felaktig produkt. Härjämte ersätter Televerket endast styrkta direkta utgifter som uppkommit genom den felaktiga produkten med ett belopp som maximalt motsvaras av produktens pris.
- 4.2 Skada till följd av att uppgift i Vita Sidorna i telefonkatalogen utelämnats, varit ofullständig eller oriktig samt om uppgift om kundens telefonnummer eller adress varit felaktig, ersätts endast i den mån skada uppkommit genom fel eller försummelse av Televerkets personal eller av person för vilken Televerket svarar. Ersättning lämnas härvid endast för utgift som föranletts av skadan och begränsas till högst 2 000 kr, utom i fall av grov vårdslöshet.

Vid köp av televerkets produkter gäller en omfattande reglering av televerkets ansvarighet. Enligt det standardköpeavtal som då används ansvarar televerket inte för fel eller brist i utrustningen utöver vissa särskilt angivna åtaganden. I inget fall skall televerket svara för indirekt skada eller följdskada, exempelvis intäktsbortfall.

I de särskilda garantivillkor som följer de produkter som säljs genom televerkets telebutiker finns särskilda regler med följande innehåll.

Avgiftsfri felavhjälpning medges inte om fel på produkten uppstått på grund av användarens åtgärd, t.ex. att bruksanvisningen inte följts, obehörigt ingrepp gjorts i produkten eller denna använts ovarsamt. Avgiftsfri felavhjälpning medges inte heller om produkten skadats av brand, vatten, åska eller elektriska spänningsvariationer.

Vid fel förutsätts att produkten lämnas till telebutik eller att kunden på egen risk och bekostnad insänder den till telebutiken. Vid inlämning eller insändning skall kassakvitto eller garantibeviset, som utvisar garantitiden, medfölja om inte produkten är försedd med särskilt garantimärke. Produkten returneras eller hämtas på kundens risk och bekostnad.

Vid dataöverföring via televerkets nät gäller särskilda villkor. I dem anges bl.a. att televerket fränkänner sig allt ansvar för olägenhet, skada eller förlust som kan uppkomma på grund av obehörig åtkomst av data som överförs via telenätet.

Televerkets abonnemangsvillkor för datex, datapak, telex, teletex och uthyrd nationell ledning innehåller ansvarighetsregler som följer uppställningen i de allmänna villkoren för teleabonnemang.

Ansvarighetsregler finns även för den företagsservice som erbjuds televerkets kunder. Enligt dessa regler skall televerket utge vite om verket

- inte håller den avtalade inställelsetiden,
- överskrider den garanterat längsta hinderstiden,
- inte uppnår den avtalade tillgänglighetsnivån eller
- inte påbörjar ändringsarbete inom den avtalade tiden.

I fråga om skadestånd görs vissa ansvarsbegränsningar:

Televerket ansvarar för direkt skada på person eller sak i de fall skadan orsakats av oaktsamhet av televerket vid utförande av åtaganden enligt serviceavtalet. Televerket ansvarar således inte för inkomstförlust eller annan följdskada. För sakskada är ansvaret begränsat till 1 milj. kr. Televerket ansvarar dock inte i något fall för skada på eller förlust av lagrad information eller data.

Dessutom ingår en force majeure-klausul bland ansvarighetsbestämmelserna.

Inom radioområdet kan nämnas exempelvis abonnemangsvillkoren för mobiltelefon som hänvisar till de allmänna villkoren för teleabonnemang och alltså till i dessa villkor angivna ansvarighetsregler.

För kabel-TV-verksamheten tillämpas särskilda ansvarighetsregler beträffande exempelvis uthyrning av dekoder. De gäller bl.a. sändningsavbrott och skadestånd. I skadeståndshänseende sägs att televerket inte ansvarar för någon skada som utrustningen kan ha orsakat på kundens egendom.

Långtgående ansvarsbegränsningar finns också beträffande anslutning till kabel-TV-nätet resp. underhåll av produkter

och system för kabel-TV.

4.8 Televerkets avtal

Inom de verksamhetsområden där tjänster och produkter säljs eller hyrs ut har televerkets olika avtal en framträdande plats. Det finns ett flertal olika formulär som används när skriftliga avtal sluts. Formulären är i vissa fall självständiga dokument och innehåller då alla villkor. I andra fall bifogas avtalsvillkoren separat eller så görs hänvisningar till allmänna avtalsbestämmelser.

Förhållandet mellan televerket och en kund kan också grundas på faktiskt handlande. Det förekommer exempelvis när en kund tar en personlig teletjänst i anspråk. I något fall bygger kundrelationen på en muntlig överenskommelse.

Den redovisning som jag skall lämna här för olika avtal inom televerkets verksamhetsområden är inte avsedd att vara heltäckande. I stället skall den ses som en exemplifiering av i första hand de standardiserade avtal som förekommer. Utformningen av avtalen varierar och det har från televerkets sida framhållits att det inom ett och samma verksamhetsområde används avtal som har byggts upp på olika sätt.

Först och främst bör nämnas det avtal som används när ett teleabonnemang tecknas. Blanketten rubriceras "*beställning av teleabonnemang*". Ett teleabonnemang kan beställas såväl i televerkets telebutiker som per telefon. Vid en telefonbeställning skickas avtalsblanketten till kunden för underskrift. På blanketten sägs att för abonnemanget "skall vid varje tidpunkt gälla villkoren i teleförordningen och de villkor som televerket med stöd av förordningen utfärdar". Samtidigt som avtalsformuläret sänds till kunden bifogas ett exemplar av televerkets föreskrifter med allmänna villkor för teleabonnemang. Avtalet innehåller inte någon uttrycklig hänvisning till dessa föreskrifter, utan endast den allmänna

hänvisning till verkets föreskrifter som nämnts ovan.

Ett särskilt avtalsformulär finns för *överlåtelse av teleabonnemang*. I formuläret hänvisas till teleförordningen och televerkets allmänna villkor för teleabonnemang. Där anges även vissa avtalsvillkor som gäller särskilt för överlåtelsen.

Såväl i samband med beställning som överlåtelse av ett teleabonnemang kan uppgifter som skall föras in i telefonkatalogen lämnas. Avtal om uppgifter eller annonser i telefonkatalogen kan också slutas separat på en särskild beställningsblankett. På blankettens baksida finns de "allmänna villkor för telefonkatalogen" som televerket tillämpar i detta sammanhang.

När televerket säljer sina produkter kan ett särskilt *köpeavtal* tecknas. I avtalet sägs att televerket överlåter utrustningen till köparen på de villkor som anges i detta avtal jämte bifogade generella avtalsvillkor vid försäljning av utrustning. Genom att skriva under avtalet anses köparen, enligt avtalets lydelse, bekräfta att han tagit del av villkoren. De generella avtalsvillkoren sägs gälla om inte parterna skriftligen avtalat andra villkor. Bestämmelserna i de generella villkoren avser bl.a.

- pris och betalning,
- leverans av annan utrustning,
- villkor vid installation,
- vite vid televerkets försening,
- garanti,
- begränsning av televerkets ansvar,
- risken för utrustningen,
- hävning,
- force majeure och
- export m.m.

Köpeavtalet är avsett att användas vid större affärer och i sådana fall där utrustningen säljs med installation genom televerkets försorg.

Köpeavtalet skall normalt inte användas vid affär över disk i telebutikerna. Kvitto och garantisedel anses i det fallet som tillräckliga dokument.

När det gäller *nättjänster för datakommunikation* finns särskilda avtals- och beställningsblanketter. Blanketter finns för exempelvis datel, datex och datapak. En speciell blankett finns även för beställning av s.k. uthyrd förbindelse. På dessa blanketter anges att för abonnemang gäller televerkets "villkor för dataöverföring via televerkets nät". Villkoren hänvisar inledningsvis till att bestämmelserna i den författning som numera benämns teleförordningen och i de allmänna villkoren för teleabonnemang gäller för abonnemang på tjänster för dataöverföring. Härutöver anges vissa speciella villkor. Dessa innehåller bl.a. regler om ansvarsbegränsning för televerkets del och förbud mot uthyrning i andra hand av hyrda förbindelser. Enligt villkoren får en uthyrd dataförbindelse inte anordnas för samtrafik med allmänna telefon-, telex-, datapak- eller datexnäten utan tillstånd från televerket i varje särskilt fall.

Numera finns även särskilda villkor - abonnemangsvillkor - för specifika tjänster och anslutningsformer. Det gäller exempelvis telex och teletex, datex och datapak samt hyrda förbindelser. Inriktningen beträffande dessa är att televerkets allmänna villkor för teleabonnemang skall ligga till grund. De särskilda villkoren har i allt väsentligt utformats i enlighet med den uppställning som de allmänna villkoren har.

I samband med att tjänster och produkter säljs erbjuder televerket kunderna att teckna ett *serviceavtal*. Utöver den service som televerket svarar för enligt de allmänna villkoren för teleabonnemang kan en överenskommelse träffas om grundservice och tilläggservice. De villkor som televerket normalt tillämpar framgår av en folder som kallas "avtalsvillkor företagsservice". I villkoren ingår en vitesklausul som innebär att televerket kan få betala vite om

vissa i ett serviceavtal angivna åtaganden inte hålls.

Telefonautomater tillhandahålls av televerket under olika upplåtelseformer. Nämnas kan en form som grundas på ett vinstdelningsavtal enligt vilket televerket tar ett totalansvar för automaten genom att svara för drift, underhåll, bösbyten, myntuppräkning och registrering av influtna medel. Kunden har här möjlighet att få del av vinsten om intäkterna är större än televerkets omkostnader. De grundvillkor som gäller om inte annat avtalas finns angivna på ett särskilt formulär kallat "vinstdelningsavtal - telefonautomat och telefonkiosk".

Ett särskilt avtalsformulär - upplåtelseavtal - finns beträffande *nyttjanderätt/ledningsrätt* för teleanläggning. Det används då avtal sluts mellan televerket och fastighetsägare för anläggning av teleledning. Avtalet hänvisar till ledningsrättslagen och kan läggas till grund för inskrivning av nyttjanderätten.

Inom radioverksamhetens område finns på samma sätt som beträffande nättjänsterna ett antal olika standardavtal.

Ett avtal avser *NMT mobiltelefon* och omfattar beställning och tillståndsansökan. Avtalsblanketten anger villkor såväl i tillståndsdelen som beträffande själva abonnemang. I fråga om tillståndet för radiosändare hänvisas till televerkets föreskrifter med allmänna bestämmelser för radioanläggningar i fast och landmobil trafik i frekvensband över 31,7 MHz. Vissa undantag och tillägg anges i blanketten. Enligt avtalet skall beträffande abonnemang de allmänna villkoren för teleabonnemang gälla med vissa anmärkta tillägg och undantag.

Motsvarande sägs gälla i de avtalsblanketter som finns för exempelvis MBS-abonnemang och MINICALL-abonnemang.

När det gäller anslutning till televerkets kabel-TV-nät ingås avtal med varje kund särskilt. Vissa standardiserade av-

talsvillkor har dock tagits fram. För tjänster såsom s.k. utökat basutbud och betal-TV finns allmänna avtalsvillkor. Villkoren anges på ett hyres-/prenumerationsavtal för dekoder, som gäller bl.a. prenumeration, överlåtelse och utbyte.

I fråga om finansiering vid försäljning av televerkets produkter medverkar Telefinans AB. Ett särskilt avtal finns som kallas "telefinans hyresavtal". Hyresavtalet tecknas mellan kunden, televerket och Telefinans AB. Avtalet innebär att Telefinans AB erlägger hela kapitalvärdet för produkten till televerket och att kunden därefter betalar hyresavgifter till Telefinans AB. Om inte annat avtalas gäller de i hyresavtalet angivna allmänna hyresvillkoren mellan parterna.

4.9 Handböcker m.m.

Allmänt

Antalet handböcker inom televerket är mer begränsat än inom posten. I vårt fall gäller det i fråga om handböcker som innehåller kundvillkor. Televerkets handböcker är i princip avsedda uteslutande för televerkets personal.

I teleområdenas kundrelaterade arbete används i dag i första hand den s.k. Affärsboken. Fortfarande används i viss utsträckning även de försäljningshandböcker som Affärsboken i stort sett ersätter. Vissa hänvisningar görs i Affärsboken till försäljningshandböckerna. I dessa hänseenden är alltså innehållet i försäljningshandböckerna alltför tillämpligt. Försäljningshandböckerna hålls emellertid inte längre aktuella genom utbyte av sidor, vilket skett tidigare. Handböckerna betecknas televerkets författningssamling, TFS, men ingår inte i den nuvarande författningssamlingen, TVTFS.

Inom verket finns ett antal handböcker för olika ändamål. Bland dessa kan nämnas verkets handböcker för samtalsmätning. De innehåller allt ifrån information om teletaxor och handläggningen av förfrågningar om samtalsmätning till anvisningar om teknisk övervakning samt kontroll och rutiner för tekniska undersökningar.

För katalogverksamheten finns en handbok kallad "Televerkets kataloger - redigering och debitering". Även den har en TFS-beteckning. Handboken innehåller produktbeskrivningar, regler för hushållskunder, företagskunder resp. inramade uppgifter och annonser samt debiteringsregler, skrivregler och inplaceringsregler.

En särskild handbok finns vidare i sekretessfrågor. Även den är avsedd för internt bruk.

Affärsboken

I inledningen till Affärsboken sägs att den är en handledning i kundrelationer. Där sägs vidare att Affärsboken tagits fram för att bibehålla, förbättra och effektivisera verkets kundrelationer. Den skall också ge stöd åt verksamheten och ange de ramar som gäller. Affärsmässighet är ett begrepp som betonas och det framhålls att verksamheten är konkurrensutsatt.

Ett avsnitt behandlar avtal och villkor. Här sägs att inriktningen är att televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang skall ligga till grund för olika former av abonnemangsavtal.

Affärsboken innehåller vidare ett avsnitt om grundläggande bestämmelser om teleabonnemang. Här finns bl.a. anvisningar till televerkets personal som fyller ut de allmänna villkoren för teleabonnemang. Vidare finns här debiteringsregler för bl.a. felavhjälpning. Avsnittet avslutas med anvisningar om reklamationer och skadestånd. Beträffande reklamationer

hänvisas till handböckerna angående samtalsmätning som jag nämnt om ovan.

När det gäller betalning och finansiering hänvisas till finansieringslösningar genom Telefinans AB.

Vidare finns i Affärsboken bl.a. en allmän beskrivning av de tjänster och produkter som televerket kan erbjuda och en närmare redovisning av upplåtelseformer m.m. i fråga om telefonautomater.

Det kan alltså sägas att Affärsboken - förutom hänvisningen till föreskrifterna om teleabonnemang - huvudsakligen innehåller anvisningar och rekommendationer för vad som gäller i förhållande till televerkets kunder. Anvisningarna och rekommendationerna innefattar självfallet en hel del kundvillkor.

Inom televerket används Affärsboken mer som en uppslagsbok än som ett hjälpmedel i det dagliga arbetet.

För den säljpersonal som arbetar med privatkunder finns i stället en slags manual som består av ett lösbladssystem. Den innehåller i stort sett alla uppgifter som behövs för att sälja televerkets tjänster och produkter. I vissa hänseenden görs dock hänvisningar till Affärsboken och försäljningshandböckerna.

Övrigt

Kundvillkor finns, som nämnts i avsnitt 4.5, i viss utsträckning i telefonkatalogen. Katalogen kan betraktas som en slags handbok för televerkets kunder.

I katalogen finns som bekant dels allmän information, dels specifika uppgifter, t.ex. om priser. Samtidigt anges i katalogen att alla uppgifter om priser lämnas med reservation för ändringar. De s.k. telesidorna i katalogen innehåller

bl.a.

- allmänna villkor för teleabonnemang,
- information om teletjänster med personlig service,
- utgivningstider för televerkets kataloger och uppgifter om vad som kan föras in i katalogerna,
- information om hur man ringer till utlandet,
- uppgifter om telegram samt
- information om mobiltelefon och personsökning.

Villkor och prisuppgifter m.m. finns även i andra kataloger såsom telefaxkatalogen, telex- och teletextkatalogen och nordexkatalogen.

Inom televerket har man tagit fram ett stort antal broschyrer och liknande informationsmaterial som i första hand gäller de produkter som televerket säljer eller hyr ut. Broschyrerna innehåller så gott som uteslutande produktinformation och endast i något fall kundvillkor. Den här formen av informationsmaterial möter kunderna i bl.a. televerkets telebutiker.

4.10 Televerkets internationella åtaganden

Sverige är medlem av Internationella Teleunionen (ITU). ITU har sitt ursprung dels i "the International Telegraph Union" vars historia går tillbaka till år 1865, dels i den organisation som skapades år 1906 genom "the International Radiotelegraph Convention". Dessa båda organisationer gick samman år 1932.

Den nu gällande ITU-konventionen undertecknades i Nairobi år 1982. Sverige har tillträtt denna efter ett regeringsbeslut

år 1985. Till konventionen hör två administrativa reglementen för tele- resp. radiofrågor. Formellt utgör de bihang till konventionen.

Sverige har vidare efter riksdagsbeslut godkänt vissa konventioner om upprättande av organisationer för telekommunikationer via satellit.

Intelsatöverenskommelsen undertecknades år 1971 och godkändes av riksdagen samma år.

Inmarsatöverenskommelsen, som riksdagen godkände år 1979, innebar att en internationell organisation för maritima telekommunikationer via satellit skulle bildas. Konventionen har härefter ändrats till att gälla även för aeronautisk och landmobil trafik över satellit.

År 1983 godkände riksdagen Eutelsatöverenskommelsen. Den beslutade konventionen omfattade upprättandet av en europeisk organisation för telekommunikation via satellit och en därtill anslutande driftöverenskommelse. Syftet var att med hjälp av rymdsatelliter förbättra telekommunikationerna i Europa.

Ett antal överenskommelser om multilateralt forskningssamarbete har träffats inom ramen för Cooperation on Science and Technology (COST). Överenskommelsen har ingåtts på regeringsnivå. Ansvaret för att de beslutade projekten genomförs ligger på televerket.

Som nämnts i avsnitt 4.3 har televerket fått ett bemyndigande att ingå internationella överenskommelser. Det framgår av televerkets instruktion (2 §). Där sägs även att frågor om sådana avtal av större betydelse skall överlämnas till regeringens prövning.

De överenskommelser på teleområdet som televerket har ingått har huvudsakligen träffats inom ramen för den europeiska post- och telesammanslutningen Conférence

Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications, CEPT. CEPT skapades av de västeuropeiska teleförvaltningarna år 1959. Huvudsyftet var att koordinera bl.a. europeiska telefrågor på förvaltningsnivå. Organisationen har för närvarande 26 medlemmar. Arbetet bedrivs i olika kommittéer och arbetsgrupper och resulterar i rekommendationer beträffande bl.a. tariffprinciper och teletjänster.

Arbetet inom CEPT har vidare utgjort basen för ett antal andra överenskommelser som ofta har formen av s.k. "Memorandum of Understanding". Bland de överenskommelser som CEPT:s telekommission godkänt och som televerket anslutit sig till kan nämnas:

1. NET (Normes Européennes de Télécommunications pour les terminaux).

Genom en överenskommelse år 1985 skapades ett instrument för att göra tillämpningen av viss europeisk telekommunikationsstandard för teleterminaler bindande. Den ikraftsatta standarden kallas NET. Sedan den tekniska verksamheten för standardisering inom CEPT förts över till ETSI (se nedan) kan i stället vissa ETSI-standarder göras till NET. Ansvaret för Sveriges del som huvudsignatär av "Memorandum of Understanding" har numera tagits över av STN.

2. ETSI (European Telecommunications Standards Institute).

ETSI tillkom ursprungligen på EG-kommissionens initiativ. Medlemsländerna i CEPT godtog kommissionens förslag den 31 mars 1988 och bildade det nya europeiska standardiseringsorganet på telekommunikationsområdet. ETSI är ett helt självständigt organ med teleförvaltningar, företag, användargrupper och nationella standardiseringsorgan som medlemmar.

3. GSM (Groupe Speciale Mobile).

Detta begrepp står för den överenskommelse som innebär att de europeiska teleförvaltningarna har förbundit sig att införa ett paneuropeiskt mobil-radiosystem, det s.k. GSM-systemet, senast år 1991.

4. ISDN (Integrated Services Digital Network).

Enligt denna överenskommelse skall teleförvaltningarna införa ett tjänsteintegrerat telenät och vissa av dess tjänster senast år 1992.

5. EBIT (European Broadband Interconnection Trial).

Denna överenskommelse innebär ett åtagande att medverka i det s.k. EBIT-projektet, vilket kan ses som ett första steg mot ISDN.

6.ERMES (European Messaging System).

De europeiska teleförvaltningarna har i januari 1990 förbundit sig att öppna en internationell person-sökningstjänst på frekvensbandet 169 MHz. Tjänsten kallas ERMES och skall öppnas den 31 december 1992.

7. EURESCOM (European Institute for Research and Strategic Studies in Telecommunications).

Denna överenskommelse avser en förbindelse att bilda ett europeiskt forskningsinstitut som skall syssla med strategisk nätplanering och eventuellt svara för delar av EG:s forskningsprogram.

8. ONE-STOP-SHOPPING.

Detta begrepp står för en överenskommelse som godkänts av CEPT:s telekommission i september 1989. Innebörden av den är att kunderna skall ha en enda

kontaktpunkt för beställningar, debiteringar etc. av teletjänster.

Televerket är tillsammans med andra teleförvaltningar delägare i flera sjökabelsystem, främst de transatlantiska kablarna. I dessa sammanhang har televerket slutit avtal med de olika ländernas teleförvaltningar. Härutöver finns vissa avtal med oljebolag beträffande oljeledningar ("pipelines") som korsar telekablar i havet.

Under årens lopp har televerket slutit ett stort antal trafiköverenskommelser med andra länders teleförvaltningar. Syftet har varit att åstadkomma i tekniskt hänseende väl fungerande teleförbindelser.

Inom Norden pågår ett kontinuerligt samarbete mellan teleförvaltningarna. De nordiska teleförvaltningarna har gemensamt utvecklat bl.a. NMT-systemet (Nordisk Mobiltelefon).

De överenskommelser som redovisats ovan innehåller - med undantag av vissa regler i ITU-konventionens radioreglemente - inte några bestämmelser som har införlivats i svensk rätt.

ITU-konventionens telereglemente består enbart av rekommendationer och alltså inte av bestämmelser som binder Sverige på så sätt att dessa behöver införlivas i svensk rätt. Radioreglementet däremot innehåller bindande bestämmelser i fråga om bl.a. innehav av radiosändare och fördelning av frekvenser. Dessa bestämmelser motsvaras av radiolagens regler om tillstånd för innehav och användning av radiosändare.

En särskild fråga beträffande införlivandet i svensk rätt av innehållet i internationella överenskommelser gäller satellitorganisationernas (Intelsat, Inmarsat och Eutelsat) bestämmelser rörande användning av separata rymdsegment. Någon transformering eller inkorporation av överenskommelsernas

innehåll i det här hänseendet har inte skett. Radiolagens regler om mottagning av radiosändningar är liberalare än satellitorganisationernas bestämmelser. Inom det internationella samarbetet förs emellertid diskussioner för att få till stånd en ändring av de internationella överenskommelserna. I sammanhanget kan noteras att andra länder har infört bestämmelser liknande de svenska.

Slutligen kan här nämnas att NET-samarbetet, dvs. standardiseringsarbetet inom ramen för CEPT, leder till att vissa europeiska standarder blir nationella föreskrifter. Ansvaret för dessa föreskrifter har STN.

5 POSTENS OCH TELEVERKETETS RÄTTSLIGA RELATIONER TILL SINA KUNDER

5.1 Doktrin och lagförarbeten m.m.

Såväl posten som televerket bedriver rent kommersiell verksamhet, ofta i konkurrens med det övriga näringslivet. Samtidigt finns det för närvarande hos båda dessa verk inslag i verksamheten som har karaktär av myndighetsutövning. Gränsen mellan dessa två skilda verksamhetsområden är inte helt klar. Även i den verksamhet som måste betecknas som ren näringsverksamhet finns det inslag som för allmänheten kan ge intryck av att det är fråga om myndighetsutövning i stället för affärsverksamhet. För en utförlig beskrivning av postens resp. televerkets verksamhet hänvisar jag till bilaga 3.

De nu nämnda förhållandena bidrar starkt till att det för närvarande råder osäkerhet om huruvida postens resp. televerkets relationer till sina kunder helt eller delvis är av offentligrättslig natur eller om de grundar sig på privaträttsliga avtal. I det enskilda fallet kan det vara av avgörande betydelse hur den rättsliga relationen mellan verken och en kund bedöms. Tillämpningen av framför allt det civilrättsliga men även det näringsrättsliga regelsystemet är till stor del beroende av hur förhållandet mellan affärsverket och kunden ser ut. Om relationen är offentligrättslig anses det inte vara möjligt att tillämpa jämningsregeln i 36 § avtalslagen, medan förhållandet är det motsatta om kundrelationen anses grundad på ett privaträttsligt avtal (se vidare nedan). Vid renodlad myndighetsutövning kan det inte heller komma i fråga att tillämpa exempelvis avtalsvillkorlagen.

Också för de åtgärder som justitieombudsmannen (JO) vidtar mot en myndighet eller en enskild tjänsteman är det av betydelse om det är fråga om myndighetsutövning eller

inte. JO uttalade exempelvis följande i sin ämbetsberättelse 1983/84, s. 418, angående det förhållandet att televerket efter en formlös anmälan från en myndighet hade upphört med att ordna telefonkö dit. "Eftersom detta (anm. telefonkö) är en rent kommersiell tjänst från televerkets sida är förfarandet - även om det kan förefalla väl formlost - inte något som jag anser att jag bör kommentera ytterligare."

Inom den juridiska doktrinen har frågan om de affärsdrivande verkens rättsliga relationer till sina kunder ägnats visst intresse. Redan i slutet av 1940-talet skrev Håkan Strömberg boken *Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare* (1949), som berör bl.a. denna problematik.

Strömberg har även därefter ägnat frågan uppmärksamhet. I sin bok *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform* (2 uppl., 1989) har Strömberg sagt följande (s. 174 f).

Inom vissa förvaltningsgrenar tillhandahåller staten prestationer, som den enskilde frivilligt tar i anspråk mot en ersättning som är beräknad enligt affärsmässiga grunder. Om den statliga verksamheten till sin innebörd inte skiljer sig från verksamhet som bedrivs även av enskilda näringsidkare (t ex försäljningsverksamhet), blir förhållandet till kunderna underkastat allmänna privaträttsliga lagregler (som dock i stor utsträckning är dispositiva), och de villkor som den statliga myndigheten uppställer för sina prestationer blir att betrakta som avtalsvillkor. Myndighetens rätt att driva verksamheten måste givetvis ha stöd i dess instruktion eller någon annan författning, men eftersom avtalsvillkoren knappast kan betraktas som normer i RF:s mening behöver de inte nödvändigtvis ha stöd i något bemyndigande enligt RF 8:13 tredje stycket; en uttrycklig författningsreglering av myndigheternas rätt att ta betalt för sina prestationer framstår dock i många fall som önskvärd.

Om verksamheten däremot framstår som exklusivt statlig, kan det finnas skäl att anlägga ett annat betraktelsesätt. De föreskrifter som reglerar förhållandet mellan myndigheten och kunderna kan då sägas gälla förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Om de förpliktelser som föreskrifterna ålägger kunderna inte är mera ingripande än att de lika väl skulle ha kunnat grundas på ett avtal, kommer de att falla utanför RF 8:3. Om man ser föreskrifterna ur denna synvinkel, kan man välja mellan att se dem som allmänna avtalsvillkor och att betrakta dem som normer grundade på regeringens restkompetens. Det kan emellertid finnas skäl som talar för det sistnämnda synsättet. Samtidigt som föreskrifterna reglerar förhållandet till kunderna fungerar de också som interna förvaltningsföreskrifter. Ofta ålägger de myndigheten skyldighet att prestera under bestämda förutsättningar, och även i övrigt binder de myndigheten så att man knappast kan tala om någon avtalsfrihet för denna. I vilken utsträckning det offentligrättsliga synsättet är att föredraga framför avtalskonstruktionen torde i praktiken bli beroende av om man inom en viss förvaltningsgren har använt författningsformen för att på en gång begränsa myndighetens handlingsfrihet och reglera förhållandet till kunderna.

Man kan hos Strömberg här utläsa tre olika moment som var för sig har betydelse för den nu aktuella frågeställningen. Dessa kan beskrivas på följande sätt.

1. Om *innebörden* i verksamheten inte skiljer sig från verksamhet som drivs även av enskilda näringsidkare är verksamheten underkastad allmänna privaträttsliga regler.
2. Om verksamheten framstår som *exklusivt statlig* kan den anses som offentligrättslig.

3. Avgörande för frågan om det är en kommersiell verksamhet eller inte blir i praktiken om verksamheten är *författningsreglerad*.

Mellan dessa tre moment kan vid tillämpningen i ett konkret fall finnas konflikter. Dessa kan i vart fall delvis ha sin grund i att man bedömer det offentlighetsrättsliga området antingen efter formella eller efter materiella kriterier. Man kan utgå från verksamhetens subjekt och betrakta all verksamhet som bedrivs av staten som offentlighetsrättslig. En annan möjlighet är, enligt Strömberg (Allmän förvaltningsrätt, 14 uppl., 1989, s. 18), "att bestämma tillämpningsområdet för ett regelkomplex med ledning av verksamhetens beskaffenhet". Man kan då, fortsätter Strömberg, "fråga sig om det är möjligt att bestämma begreppet 'offentlig förvaltning' efter materiella kriterier. En sådan begreppsbestämning möter dock stora svårigheter." Strömberg skriver:

Maktutövningen kan inte användas som allmänt kännetecken på offentlig förvaltning, eftersom förvaltningen till stor del består i tillhandahållande av prestationer åt allmänheten. Man har försökt att i stället bestämma den offentliga förvaltningen med ledning av verksamhetens ändamål. Den offentliga förvaltningen skall uppbäras av ett offentligt ändamål eller intresse, medan den enskilda verksamheten drivs i vinstsyfte. Detta kriterium ger emellertid ingen klar och juridiskt användbar gränsdragning. Det kan mycket väl tänkas att offentlig förvaltning drivs i vinstsyfte och att enskild verksamhet är samhällsnyttig. Det förefaller alltså att vara en hopplös uppgift att komma fram till en materiell definition av begreppet offentlig förvaltning.

Frågan om en viss verksamhet är att anse som offentlighetsrättslig verksamhet eller inte har aktualiserats även i andra

sammanhang. I Hans Ragnemalms bok *Den enskilde och det allmänna* (1987) sägs (s. 105) att till offentlig myndighetsutövning hör bl.a. den verksamhet som bedrivs av besiktningsmännen hos AB Svensk Bilprovning. Skälet till detta är att sådan besiktningsman "på grund av uttrycklig författningsföreskrift kan ha fått sådana befogenheter, att han organisatoriskt och funktionellt blir att anse som offentlig förvaltningsmyndighet". Den här åsikten, som säkerligen är helt invändningsfri, vilar i huvudsak på ett formellt synsätt. Författningsstödet är själva grunden för att hänföra verksamheten till det offentlighetsrättsliga området. Möjligen kan man anse att lokutionen "fått sådana befogenheter, att han organisatoriskt och funktionellt" innehåller inslag av materiell art.

Några författare har mera specifikt uttalat sig om postens och televerkets rättsliga relationer till sina kunder.

Halvar Sundberg har i *Allmän förvaltningsrätt* (1955, s. 160) skrivit en del om den rättsliga naturen av bl.a. telefonabonnemang och postportot. Han vill inte beteckna lösandet av telefonabonnemang eller betalning av postportot som ett avtal. I stället vill han beteckna verkens prestationer i nu berört hänseende såsom fullgörande av en offentlighetsrättslig funktion.

Berhard Staedler har i boken *Offentlighetsrättsliga avtal* (1983, s. 41) framfört åsikten att det finns en tendens att i ökad omfattning betrakta det allmännas mellanhavanden med enskilda såsom ett civilrättsligt förhållande. Som exempel på denna tendens nämner Staedler bl.a. anlitandet av televerket.

Jag vill i det här sammanhanget redovisa även ett par av de uttalanden som gjordes under förarbetena till 36 § avtalslagen. Generalklausulutredningen kom i sitt betänkande in på vilken betydelse rättsförhållandets art hade för möjligheten att använda jämningsregeln (SOU 1974:83 s. 124).

Utredningen anförde:

En annan gränsdragningfråga gäller tillämpningen av en generalklausul på bestämmelser som rör förhållandet mellan offentliga myndigheter och enskilda. I den mån bestämmelserna har avtalskaraktär bör givetvis en generalklausul bli tillämplig. Det kan erinras om att avtalsvillkorslagen gäller för sådana bestämmelser, och bl.a. har de nu gällande allmänna villkoren för telefonabonnemang och om el-leveranser till konsumenter tillkommit under KO:s medverkan. När en föreskrift ingår i en författning utan avtalskaraktär torde emellertid jämkning med stöd av en civilrättslig generalklausul inte komma i fråga. Detta bör gälla även om författningen har sin förebild i och nära ansluter sig till civilrättsliga avtal vilka otvivelaktigt är underkastade jämningsmöjligheten. Såsom exempel kan nämnas kungörelsen (1969:113) om statligt förarskydd och reglementet (1962:698) angående statens grupplivförsäkring. Gränsfall torde emellertid förekomma där det är ovisst i vilken mån civilrättsliga principer kan tillämpas på bestämmelser för vilka förhandlingar mellan myndigheter och organisationer ligger till grund och som stadfästs av offentlig myndighet.

I prop. 1975/76:81 uttalade departementschefen därefter följande (s. 113 f).

Vad därefter gäller möjligheten att tillämpa generalklausulen på bestämmelser som rör förhållandet mellan offentliga myndigheter och enskilda anser jag liksom utredningen att generalklausulen bör vara tillämplig i den mån bestämmelserna har avtalskaraktär. Däremot bör den inte kunna tillämpas på bestämmelser som ingår i författningar utan att ha karaktär av avtal. Avsikten är inte att genom generalklausulen ge domstolarna en lagprövningsrätt som de inte har för närvarande. Som utredningen har påpekat kan det i vissa fall föreligga tvekan om huruvida en viss

bestämmelse är av civilrättslig eller offentligrättslig karaktär. Det saknas dock anledning att i detta sammanhang gå närmare in på bedömningen av sådana gränsfall.

Ulf Bernitz har uttalat (Festskrift till Sveriges advokatsamfund, 1987, s. 112) att man bör undvika att dra gränserna för ett stadgande med den karaktär som 36 § avtalslagen har efter alltför formella kriterier, "särskilt som domstolarna torde vara oförhindrade att åberopa sig på grunderna för 36 § i situationer som de bedömer ligger nära men ändå utanför tillämpningsområdet". Avgörande för bedömningen bör, enligt Bernitz, "därför inte i första hand vara i vilken form en bestämmelse har tillkommit utan om den reellt sett i huvudsak framträder som avtalsmässig eller inte". Utan att ta ställning i det konkreta fallet, fortsätter Bernitz, "ter det sig välbefogat att härvid särskilt beakta den påtagliga utveckling som skett inom de affärsdrivande verken i riktning mot mer affärs- och marknadsmässiga verksamhetsformer".

Även verksledningskommittén har tagit upp problemet med gränsdragningen mellan avtalsvillkor och författningsbestämmelser (SOU 1985:41 s. 85 f) och har sagt bl.a. följande.

Lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är enligt sin 1 § tillämplig på villkor, som näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet använder vid erbjudande av vara, tjänst eller annan nytting till konsument för huvudsakligen enskilt bruk. Det råder allmän enighet om att begreppet näringsidkare omfattar även stat och kommun inom sådana verksamhetsgrenar, som till sin innebörd är jämförliga med privat näringsverksamhet.

Av lagens rubrik framgår att endast avtalsvillkor åsyftas, däremot inte föreskrifter i författning. Förhållandet mellan statliga och kommunala företag och

deras kunder är emellertid till en del reglerat genom föreskrifter. Om man håller fast vid en strikt tolkning av begreppet avtalsvillkor, kommer detta att medföra en begränsning av lagens tillämpningsområde även inom verksamhetsgrenar, där staten eller en kommun uppträder som näringsidkare. Det medför också inskränkning i KO:s möjlighet att stödja konsumenterna. Problemet med gränsdragningen mellan avtalsvillkor och författningsbestämmelser har störst betydelse i de statliga affärsverken.

Taxor och övriga villkor kring affärsverkens varor och tjänster faller inom regeringens kompetensområde. Regeringen, eller verken efter bemyndigande av regeringen, kan därför utfärda författningar som anger dessa villkor. Principiellt föreligger en valfrihet mellan reglering genom allmänna avtalsvillkor och reglering genom författningar. Villkoren för utnyttjande av affärsverkens tjänster är nämligen nästan genomgående av sådan innebörd att de lika väl skulle ha kunnat uttryckas i avtal. Om verksamheten faller inom verkets område som det anges i instruktion föreligger också möjlighet att uppställa allmänna avtalsvillkor. Den reglering som i dag gäller uppvisar ganska stora variationer i valet mellan avtals- och författningsbestämmelser. Delvis förklaras detta av skillnader i verksamhetens karaktär. Men skillnaderna torde också bero på vilken lösning som man en gång i tiden börjat tillämpa.

Att generella och grundläggande villkor för verksamheten fastställs av regeringen kan sägas utgöra en garanti för att normaltjänster erbjuds under likvärdiga villkor till olika grupper av konsumenter. Det är därmed rimligt att den som sätter villkoren utsätts för ett politiskt ansvarsutkrävande, eftersom marknadsdomstolen inte heller kan pröva sådana villkor. Däremot är det enligt kommittén väsentligt att KO och marknadsdomstolen har möjlighet att kontrollera efterlevnaden

av dessa regeringsbestämmelser.

Formellt är villkor som verken beslutar om i författningsform och kungör i författningssamling eller annan godkänd publikation inte att anse som avtalsvillkor. En viss tvekan föreligger dock med anledning av att valet mellan författnings- och avtalsbestämmelse delvis är godtyckligt. Enligt kommittén bör inte formen i dessa fall få vara avgörande för om villkor som gäller mellan verk och kund skall kunna prövas av marknadsdomstolen.

Lagutskottet (LU 1986/87:16, s. 12) har i samband med några motioner rörande statens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning uttalat följande.

När staten driver affärsmässig verksamhet och därmed kan jämföras med en privat näringsidkare gäller i princip samma allmänna civilrättsliga regler i rättsförhållandet mellan staten och en enskild person som i rättsförhållanden mellan näringsidkare eller mellan näringsidkare och konsument. - - -

Villkor som rör rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda kan ha karaktären av ett avtal mellan resp. myndighet och den enskilde och/eller vara bestämmelser av offentligrättslig art innebärande en av staten genom regerings- och/eller myndighetsförfattning ensidigt företagen reglering av villkoren. I den mån villkoren har avtalskaraktär kan dessa prövas med stöd av civilrättslig och näringsrättslig lagstiftning. Däremot torde det inte vara möjligt att tillämpa sådan lagstiftning vid en tvist mellan myndigheten och den enskilde i frågor som regleras i regerings- eller myndighetsförfattningar som saknar avtalskaraktär.

Inom kommunikationsområdet bedriver statliga verk, som regel i monopolställning, verksamhet som omfattas av särskilda skadeståndsregler och sålunda inte av

SkL:s bestämmelser eller av allmänna civilrättsliga regler. Dessa särskilda skadestandsregler gäller för statens järnvägar, postverket och televerket och begränsar skadestandsansvaret.

Detta uttalande tyder närmast på att det är verksamhetens innehåll ("affärsmässig verksamhet") som enligt LU bör bestämma om det är fråga om ett avtalsreglerat område eller om det är en offentligrättslig verksamhet.

5.2 Några rättsfall

I rättspraxis har domstolarna i några fall haft anledning att bedöma den rättsliga relationen mellan affärsdrivande verk och deras kunder. Jag redogör nedan för några av dessa fall.

NJA 1973 s. 315

Frågan i målet gällde en teleabonnents betalningsansvar för teleräkningar som elva kvartal i följd feldebiterats på så sätt att abonnenten påförts endast de fasta avgifterna och inte något för samtalsmarkeringarna.

Samtliga tre instanser ansåg abonnenten skyldig att betala de korrigerade räkningarna.

Högsta domstolen (HD) anförde i domskälen:

I målet är följande ostridigt. På grund av fel från televerkets sida tillställdes bolaget elva räkningar, avseende måtaravläsningar för tiden d. 5 juli 1966 - d. 22 april 1969, vari antalet samtalsmarkeringar angivits, dock utan att debitering för dessa skett. Bolaget betalade samtliga räkningar, innefattande avgifter enligt verifikation och kvartalsavgifter. Televerket riktade första gången tilläggskrav mot bolaget under sommaren 1969. För telefonabonnemang gäller av televerket

fastställda allmänna villkor, och avgifter för samtal utgår enligt fast taxa. På de räkningar som televerket tillställt bolaget har samtalsmarkeringar redovisats men den kolumn, vari den av markeringar föranledda ersättningen skall upptas, har ej varit ifyllt. Vid granskning inom bolaget av räkningarna skulle, om normal uppmärksamhet iakttagits, de förelupna felen lätt ha upptäckts. Under dessa förhållanden kan -även om de felaktiga debiteringarna pågått under avsevärd tid och bolaget kommit att inrätta sin ekonomi efter de telefonkostnader som räkningarna upptagit - bolaget icke undgå skyldighet att betala vad televerket krävt.

Bernhard Staedler har i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1980, s. 125 f, kommenterat detta fall genom att påstå att HD torde ha ansett rättsförhållandet mellan televerket och teleabonnenten såsom ett civilrättsligt abonnemangsavtal. Som skäl för denna inställning anför Staedler bl.a.:

I betänkandet, och således även i HD:s dom, förekommer visserligen inte ordet abonnemangsavtal, men i referatet hänvisas (s. 318) till viss angiven litteratur som uteslutande behandlar privaträtt, obligationsrätt, avtalsrätt samt till tre rättsfall, varav endast det sist nämnda 1951 s. 187 har ett offentligrättsligt inslag.

Staedlers slutsats kan möjligtvis förefalla något långtgående, särskilt mot bakgrund av att HD uttalade att av televerket fastställda - således ej mellan parterna avtalade - allmänna villkor gällde för telefonabonnemanget.

Dom från Svea Hovrätt, avd. 3, 1984-03-27, DT 15 (Rättsfall från hovrätterna 42:85)

Frågan gällde skadestånd på grund av vårdslöshet från televerkets sida. En advokat som abonnerat på telefon hade ett år blivit utesluten såväl i den allmänna förteckningen som i yrkesregistret i telefonkatalogen. Därvid uppkom

frågan om en ansvarsfriskrivning från televerkets sida kunde jämkas med stöd av 36 § avtalslagen. Televerket hävdade att denna bestämmelse inte kunde tillämpas på en offentlig-rättslig bestämmelse, såsom en i telereglementet intagen friskrivningsklausul.

Stockholms tingsrätt ansåg att abonnemangsavtalet mellan televerket och abonnenten hade formen av ett civilrättsligt avtal och innehöll vissa av parterna överenskomna civilrättsliga villkor. Däremot ansåg tingsrätten att de allmänna abonnemangsvillkoren, som innehöll televerkets friskrivningsklausul, var av offentligrättslig natur och grundades på ett av Kungl. Maj:t fastställt reglemente. Någon avtalsfrihet i denna del förelåg därför inte, varför 36 § avtalslagen inte kunde tillämpas. Talan ogillades av tingsrätten.

Svea hovrätt, dit advokaten såsom förlorande part vid tingsrätten förde målet, konstaterade att televerket ostridigt av vårdslöshet uteslutit advokatens namn och telefonnummer ur telefonkatalogen och att det härav enligt allmänna civilrättsliga grundsatser följde att televerket i princip var skyldigt att ersätta advokaten för den skada som han orsakats härigenom. Härefter redogjorde hovrätten i domskälen för bl.a. förarbetena till 36 § avtalslagen. Hovrätten fortsatte:

Hovrätten har således till en början att undersöka om villkoret angående televerkets ansvar för skada på grund av fel eller försummelse har avtalskaraktär eller om det rör sig om en reglering av offentligrättslig art. I juridisk doktrin har försök gjorts att definiera gränsen mellan offentlig förvaltning och enskild verksamhet. Bl.a. har hävdats att det ur juridisk synvinkel avgörande kännetecknet på offentlig förvaltning är att verksamheten är underkastad en typisk rättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet (H Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, Lund 1976 s. 15).

I det av regeringen fastställda telefonreglementet anges att statens telefonrörelse handhas av televerket, som har till uppgift att installera och underhålla telefonanläggningar samt förmedla telefonsamtal (2 § 1 mom.). I reglementet lämnas ingående föreskrifter om de villkor på vilka abonnenten får utnyttja televerkets tjänster. Sålunda fastställs i reglementet storleken av de inträdes- och abonnemangsavgifter samt avgifter för samtalsmarkeringar, vilka abonnent skall erlägga (7 och 10 §§). I andra delar bemyndigas televerket att fastställa villkoren för abonnemang, t.ex. de villkor och avgifter som skall gälla för flyttning av telefonanläggning eller för andra av televerket utförda arbeten för abonnents räkning (9 §). Nu angivna stadganden i reglementet har således karaktär av en offentligrättslig reglering av telefonrörelsen. Beträffande telefonkatalogen stadgas i 2 § 5 mom.: "Telefonkatalog, innehållande förteckning över abonnenter, utgivs av telestyrelsen". Det rör sig således om ett till televerket av regeringen meddelat uppdrag, som gällde oberoende av åtagande mot abonnenterna. Föreskriften i reglementets 4 §, som medger abonnent rätt till ersättning för utgift som föranletts av bl.a. uteslutning, ofullständighet eller oriktighet i telefonkatalogen, har karaktär av en av staten ensidigt bestämd följd av att förpliktelsen att utge katalogen icke tillfredsställande fullgjorts. Televerkets rätt att bestämma ett högsta belopp för sådan ersättning är ett av regeringen givet bemyndigande, som när helst kan återkallas.

I det abonnemangsavtal, som skall tecknas av nya abonnenter och som också tagits in i telefonkatalogen, hänvisas till föreskrifterna i regerings telefonreglemente och de villkor som televerket utfärdat på grundval av detta. Föreskrifterna har emellertid inte härigenom fått karaktär av ett avtal mellan verket och abonnenten. Någon möjlighet att påverka utformningen av abonnemangsvillkoren föreligger inte för den

enskilde abonnenten. Däremot äger regeringen och televerket möjlighet att under löpande abonnemang ensidigt ändra villkoren. Sålunda har verket efter år 1981 - utan att abonnenterna såvitt bekant fått yttra sig däröver - ändrat det belopp som kan utgå i skadeersättning av här förevarande slag från 500 kr till 2 000 kr.

Hovrätten finner således att friskrivningsklausulen enligt telefonreglementet och abonnemangsavtalet både genom sin utformning och det sammanhang vari den förekommer utgör ett led i en av staten ensidigt företagen reglering av villkoren för telefonrörelsen. Avtalslagen 36 § kan därför icke tillämpas på friskrivningsklausulen och Österlins talan skall följaktligen ogillas.

Två ledamöter i hovrätten var skiljaktiga såvitt avser motiveringen. De bedömde att den aktuella bestämmelsen hade avtalskaraktär och att 36 § avtalslagen skulle tillämpas på förhållandet. Vid prövningen enligt 36 § avtalslagen fann de att bestämmelsen inte var oskäligen. De kom därför till samma slut som majoriteten. - HD gav inte prövningstillstånd.

Svea hovrätt (majoriteten) har således starkt betonat den formella sidan, dvs. att telefonrörelsen är rättsligt reglerad genom bl.a. telefonreglementet som fastställts av regeringen. Det i domen gjorda referatet från Strömbergs bok Allmän förvaltningsrätt har Strömberg inte tagit med i de senaste upplagorna av boken. Han skriver i 14 uppl., (1989, s. 17):

Ett annat särdrag, som mera allmänt präglar den offentliga förvaltningen, utgörs av verksamhetens **normbundenhet**. Skillnaden i detta avseende gentemot vad som gäller inom den enskilda sektorn framträder särskilt klart inom områden, där förvaltningsverksamheten till sin innebörd är likartad med enskild verksamhet. Medan en enskild företagare har en

betydande handlingsfrihet - - - är offentliga förvaltningsorgan i motsvarande relationer mycket mera bundna av förvaltningsbestämmelser och rättsprinciper.

Hovrättens avgörande kommenteras av Bernitz i Festskrift till Sveriges Advokatsamfund, 1987, s. 111 f. I anslutning här till uppger Bernitz (s. 112 not 16): "Vad gäller televerket bör observeras att rättsläget ändrats genom att telefonreglementet ersatts av teleförordningen (1985:765). Denna saknar närmare föreskrifter om utformningen av televerkets abonnemangsvillkor. Härigenom torde dessa numera fullt ut vara av privaträttslig karaktär och kunna prövas enligt 36 § avtalslagen och avtalsvillkorlagarna."

Till detta bör sägas att de abonnemangsvillkor som televerket tillämpar fortfarande i formellt hänseende har föreskriftsform. Föreskrifterna meddelas numera av televerket med stöd av ett bemyndigande i teleförordningen och kungörs i televerkets författningssamling (TVTFs).

Dom från hovrätten för Nedre Norrland, avd. 1, 1988-11-02, FT 8/86 (Rättsfall från hovrätterna 1989:13)

En person hade yrkat återbetalning av bl.a. en del av abonnemangsavgiften för fyra kvartal under huvudsaklig motivering att telefonen kunde användas endast delvis på grund av att den fungerade dåligt och stundtals var ur funktion.

Televerket, som bestred kravet, gjorde gällande att verket enligt telefonreglementet inte svarade för olägenhet, skada eller förlust som orsakats av bl.a. avbrott eller annan felaktighet på teleförbindelsen. Av de i telefonkatalogen intagna allmänna villkoren, vilka utfärdats på grundval av telefonreglementet, framgår, framhöll televerket, att televerket gentemot kunden svarade för uppkommen skada eller olägenhet endast på grund av fel eller försummelse i

tjänsteuppdraget och att ersättning i så fall kunde uppgå till högst 2 000 kr.

Bollnäs tingsrätt ansåg, i dom den 9 december 1985, att "även om televerket är ett monopolföretag och dess verksamhet offentlighetsrättsligt reglerad" skulle i första hand köprättsliga regler tillämpas, "i den mån inte annat följer av avtal eller lag eller annan författning". Tingsrätten, som betonade att televerket enligt de allmänna villkoren givit abonnenten rätt att erhålla avdrag på abonnemangsavgiften i vissa fall, ansåg att det var fråga om nedsättning av köpeskillingen och inte skadestånd. Tingsrätten menade att abonnemangs- och samtalsavgifterna borde sättas ned till följd av de bristfälliga teleförbindelserna och biföll delvis abonnentens talan. Tingsrätten såg således civilrättsligt på förhållandet mellan televerket och abonnenten.

I hovrätten gjorde televerket, som yrkade helt ogillande av abonnentens talan, gällande att den aktuella bestämmelsen i telefonreglementet och i följd härav även de allmänna villkoren var av offentlighetsrättslig natur och inte kunde angripas genom privaträttsliga lagar. Trots detta accepterade televerket att 36 § avtalslagen tillämpades på villkoret i de allmänna villkoren. Skälet för denna inställning redovisas inte tydligt i domen. Televerket hade dock anfört att ett abonnemangsavtal har form av ett civilrättsligt avtal och innehåller vissa av parterna överenskomna villkor. Televerket hänvisade bl.a. till att reglerna om nedsättning av abonnemangsavgiften i de allmänna villkoren hade tagits fram efter överläggningar med KO.

Hovrätten ansåg, i dom den 2 november 1988, att det egentligen inte förelåg en jämkningssituation, utan att det i stället var fråga om att tolka ansvarsbegränsningen till fall av "onormalt lång felavhjälpningstid", vilket var den lokution som användes i de allmänna villkoren för att reglera rätten till avdrag på abonnemangsavgiften. Denna prövning föranledde ej hovrätten till annat slut än det vartill tingsrätten kommit.

Hovrättens prövning i målet ger inte någon vägledning i frågan om vilken rättslig natur telefonabonnemanget har. Televerket däremot synes hävda att rättsförhållandet mellan verket och abonnenten är av delvis offentligrättslig och delvis civilrättslig natur. Vilken grund det finns för denna tudelning och hur man kan veta vilka delar av rättsförhållandet som hör till det ena eller det andra området, har inte redovisats. En möjlig förklaring till televerkets inställning kan vid sidan av processuella överväganden vara, att man anser att villkor som finns intagna i reglemente som fastställts av regeringen är av offentligrättslig natur och att villkor som televerket själv bestämt har karaktär av avtalsvillkor.

5.3 Sammanfattande synpunkter

Det som har redovisats i detta avsnitt visar - som jag ser det - att doktrin och lagförarbeten, liksom de rättsfall som finns, inte ger någon klar och entydig bild av hur rättsförhållandet mellan de affärsdrivande verken och deras kunder skall betecknas. Några vedertagna och lätt tillämpbara objektiva kriterier finns inte. Det är då i första hand rättsförhållandet i affärsverksamheten som jag tänker på. Den verksamheten kan, inte minst genom de olika författningsregleringar som förekommer, ge intryck av att vara mera offentligrättslig än privaträttslig. Såvitt jag kan se finns det emellertid en klar tendens att försöka bestämma rättsförhållandet efter materiella kriterier. Verksamhetens innehåll spelar med andra ord med ett modernt betraktelsesätt en närmast avgörande roll när man försöker bestämma karaktären av affärsverkens rättsliga relationer till sina kunder (jfr NJA 1988 s. 503). Att låta formella kriterier bestämma hur rättsförhållandet mellan affärsverken och deras kunder skall betecknas synes numera vara ett förlegat synsätt.

6 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6.1 Den rättsliga karaktären av kundvillkoren

Förslag:

Postens och televerkets kundvillkor skall vara privaträttsliga avtalsvillkor och i vissa fall föreskrifter.

Avtalsvillkor bör användas i postens och televerkets affärsverksamhet.

Föreskrifter bör användas när affärsverken utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Även i fråga om vissa av affärsverkens internationella åtaganden bör föreskriftsformen användas.

6.1.1 Allmänna utgångspunkter

Begreppet kundvillkor

Kundvillkor finns i olika skepnader i åtskilliga sammanhang inom postens och televerkets verksamhetsområden. I avsnitt 1.3 har jag redogjort något för begreppet kundvillkor. Begreppet omfattar både privaträttsliga avtalsvillkor och villkor i form av föreskrifter. Kundvillkor finns givetvis i affärsverksamheten, oavsett om denna styrs av privaträttsliga villkor eller av föreskrifter, dvs. författningsbestämmelser. De finns emellertid också i vissa hänseenden invända i den verksamhet som närmast är att hänföra till

myndighetsutövning. Villkoren behöver inte nödvändigtvis vända sig till enskilda, eftersom affärsverkens kunder lika gärna kan vara myndigheter, kommuner, etc.

Något om verksamheten inom posten och televerket

På sätt som framgår nedan i detta avsnitt anser jag att arten av och innehållet i den verksamhet som affärsverken bedriver har avgörande betydelse för frågan om vilken form kundvillkoren bör ha. En genomgång av postens och televerkets olika verksamhetsområden har därför varit grundläggande för att ta ställning i den frågan. I bilaga 3 lämnas en i stort sett heltäckande beskrivning av postens och televerkets verksamhet och av hur verksamheten är organiserad. Redan den beskrivningen kan i princip sägas visa var privaträttsliga avtalsvillkor resp. föreskrifter kan användas. I det här avsnittet kommer jag att endast kortfattat redovisa huvuddragen i den verksamhet som posten och televerket svarar för. I övrigt hänvisar jag till beskrivningen i bilaga 3.

Postens verksamhet omfattar huvudsakligen två områden. Det ena är distribution av brev och lättgods (paket). Här ingår vanlig brevbefordran. Det andra området är betalningsförmedling.

Postens författningsreglerade monopol omfattar regelbunden befordran av brev. Inom detta område har posten alltså en rättsligt reglerad ensamrätt under det att verksamheten i övrigt är utsatt för konkurrens. Den reguljära postgången innefattar inte bara distribution av brev utan även grupp-reklam och vissa tidningar.

Portot för normalbrev fastställs av regeringen, medan posten själv bestämmer portot för övriga slag av brev (föreningsbrev, massbrev och ekonomibrev). De kundvillkor i övrigt som gäller för brev - liksom även för lättgods - bestäms av posten. Flertalet av dessa villkor finns i Allmän

Poststadga (AP), se avsnitt 3.6. Några villkor, t.ex. postens ansvarighetsregler, finns dock i SFS.

Postens betalningsförmedling sker i allt väsentligt genom postgirot. Denna verksamhet är utsatt för konkurrens från framför allt bankernas betalningsförmedling. Posten utför också en stor del av statens utbetalningstjänster (t.ex. återbetalning av överskjutande skatt och utbetalning av bidrag). Genom ett avtal mellan posten och Nordbanken kan kunderna få vissa banktjänster utförda på postkontoren.

Posten har vidare på huvudsakligen kommersiell grund utvecklat en rad olika produkter som har anknytning till den egentliga postverksamheten. Exempel på det är postens adressregister (PAR) och budbilsverksamheten. Numera är det dessutom möjligt att köpa vissa evenemangsbiljetter på posten. Posten förmedlar också olika spelkuponger och medverkar vid utlämning av vissa ID-kort. I Norrland bedrivs vidare omfattande busstrafik och i en del kommuner sköter postens personal viss social service efter avtal med kommunen.

Genom olika författningar har posten tilldelats vissa uppgifter som till skillnad från affärsverksamheten har ett påtagligt inslag av myndighetsutövning. Det gäller t.ex. postens uppgifter vid allmänna val, vid utlämning av körkort och vid delgivning av handlingar från myndigheter. Även under beredskap och krig skall posten enligt författningar ha hand om vissa särskilda uppgifter.

Utöver de uppgifter som posten som affärsverk har hand om drivs olika slags verksamhet i bolagsform inom bl.a. Postbolagsgruppen. Bolagsgruppens verksamhet omfattar huvudsakligen samdistribution av tidningar, transportservice, fraktflyg, budbilsservice, busstrafik samt internationell kurirservice och konsultarbete.

Televerket har i dag inte något formellt monopol i någon del av verksamheten. På grund av sin marknadsdominans och

det förhållandet att verket förvaltar det rikstäckande telenätet har televerket emellertid i vissa hänseenden och på vissa marknader samma ställning som ett monopolföretag.

Verksamheten styrs av såväl föreskrifter som privaträttsliga avtalsvillkor. De föreskrifter som innefattar kundvillkor har så gott som samtliga beslutats av televerket. Regeringen har dock fastställt bl.a. vissa avgifter för abonnemang och telefonsamtal.

Inom teleområdet märks i första hand nättjänsterna och produkterna. Nättjänsterna domineras av det vanliga telefonabonnemanget. Dessutom erbjuds kunderna bl.a. diverse s.k. personliga nättjänster, exempelvis namn- och nummerupplysning. För offentlig telekommunikation tillhandahåller televerket telefonautomater under olika upplåtelseformer. Nättjänsterna omfattar även data- och textkommunikation. Bland textkommunikationstjänsterna kan nämnas telegram, telex och telefax. Vidare hyrs ledningskapacitet ut till de kunder som vill bygga upp egna nättjänster.

Produktområdet omfattar ett stort antal olika produkter som är anpassade till de tjänster som tillhandahålls. Utöver telefonapparater och telefonsvarare m.m. marknadsförs bl.a. kontorsväxlar samt utrustning för data- och textkommunikation. Televerket säljer också tjänster avseende service och utbildning inom området för nättjänster och produkter.

Till televerkets radioverksamhet kan hänföras bl.a. mobila teletjänster, rundradio och frekvensförvaltning. Bland de mobila teletjänster som marknadsförs kan nämnas nordisk mobiltelefon (NMT) och personsökningstjänster. Rundradioverksamheten domineras av distributionen av de radio- och TV-program som produceras av Sveriges Radio-koncernens programbolag.

Televerkets frekvensförvaltning ansvarar för bl.a. fördelningen av radiofrekvenser samt tillståndsgivning för innehav och användning av radiosändare (se avsnitt 4.4.2).

Televerkets verksamhet omfattar även kabel-TV, dvs. utbyggnad och drift av televerkets kabel-TV-nät, samt produktion och utgivning av den vanliga telefonkatalogen.

I allt väsentligt kan det som televerket ägnar sig åt hänföras till affärsverksamheten. Inom vissa verksamhetsområden finns emellertid uppgifter som kan sägas innefatta myndighetsutövning. Det gäller exempelvis tillståndsgivningen beträffande radiosändare och frekvensfördelningen samt verkets uppgifter inom totalförsvaret.

Den verksamhet som nu nämnts sköts av televerkets affärsverksdel. Härutöver bedrivs en omfattande verksamhet i bolagsform inom Teleinvestgruppen. I den ingår ca 50 bolag som verkar inom olika sektorer, såsom säljstödjande verksamhet, speciella nättjänster, industri, programvara/hjälpmiddel och internationell konsultverksamhet.

Affärsverksamhet eller myndighetsutövning

Som framgår av verksamhetsbeskrivningen i bilaga 3 och av det som jag har nämnt här driver posten och televerket verksamhet inom många olika områden. I övervägande antalet fall är det fråga om affärsverksamhet som drivs i konkurrens med det övriga näringslivet. Inslaget av konkurrens varierar dock inom olika verksamhetsområden. På vissa marknader är postens resp. televerkets ställning så dominerande att den kan jämföras med ett monopol. I affärsverksamheten är verken oftast helt självständiga i förhållande till andra myndigheter. I allmänhet är kundvillkoren i affärsverksamheten inte heller omgärdade av författningsbestämmelser som beslutats av riksdagen eller regeringen.

Verksamheten på det här området kännetecknas av att affärsverken agerar på samma villkor som vilket annat affärsdrivande företag som helst. Det innebär bl.a. att rättsförhållandet gentemot kunden styrs av obligationsrätts-

liga regler. Vidare finns inte något principiellt hinder mot att i sådan verksamhet tillämpa det civil- och näringsrättsliga regelsystem som jag har redogjort för i avsnitten 2.4 och 2.5.

I några fall är det, som redan framhållits, fråga om verksamhet som innefattar myndighetsutövning eller som har karaktär av myndighetsutövning. Denna verksamhet utövas ofta i samarbete med andra myndigheter eller som ett led i andra myndigheters verksamhet. I något fall handlar det om att självständigt utföra en sådan uppgift.

De här uppgifterna regleras i författningar. Karakteristiskt för en verksamhet som innefattar myndighetsutövning är just att den får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur. Ett utmärkande drag för myndighetsutövningen kan sägas vara att den ger uttryck för samhällets befogenhet att bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter eller andra jämförbara förhållanden för enskilda. Det bör understrykas att endast en ringa del av postens och televerkets verksamhet har de här angivna kännetecknen, dvs. kan sägas innefatta myndighetsutövning.

Postens kundvillkor

Vid den genomgång som jag har gjort av postens regelsystem har jag noterat att reglerna ser i stort sett lika ut, oberoende av verksamhetens art. Av tradition har regelsystemet i affärsverksamheten samma karaktär som de regler som styr de myndighetsutövande uppgifterna. Inom posten har regelsystemet, i vart fall tidigare, uppfattats som föreskrifter som inte har kunnat åsidosättas, varit förhållningsbara eller möjliga att jämka. För kunderna har detta kunnat uppfattas som en onödig stelbenthet.

De regler som posten tillämpar har tidigare publicerats i Postverkets allmänna cirkulär, som fr.o.m. den 1 januari 1985 av posten namnändrats till Postens författningssamling, och i AP (se avsnitten 3.6 och 3.9). I något fall har publicering skett i SFS. Genom en ändring i författningssamlingsförordningen skall posten fr.o.m. den 1 juli 1986 publicera författningar endast i postverkets författningssamling (PVFS). Under senare år har det dock blivit vanligt att regler har publicerats i postens handböcker och det har inom posten rått tveksamhet om var olika slags kundvillkor borde publiceras.

I PVFS har fr.o.m. den 1 juli 1986 publicerats framför allt avgiftsändringar. Övriga bestämmelser, även ändringar i AP, publiceras, som redan nämnts, numera som regel i postens handböcker. Vid genomgången av kundvillkoren har jag fått den uppfattningen att man inom posten inte helt har klart för sig vilka kundvillkor som är föreskrifter, och vilka krav som ställs på publicering av föreskrifter. Jag återkommer längre fram till dessa frågor.

Televerkets kundvillkor

En genomgång av de bestämmelser som styr televerkets verksamhet ger vid handen att televerkets regelsystem till sin omfattning är mer begränsat än postens. Åtskilliga författningar inverkar dock på verksamheten på tele- resp. radioområdet (se avsnitt 4.1, 4.2 och 4.4).

Jag har fått det bestämda intrycket att man inom televerket medvetet har strävat efter att systematisera och gallra bland de författningsbestämmelser som styr verksamheten. I första hand gäller det i fråga om televerkets egen regelgivning - televerkets föreskrifter. En genomgång av dessa har gjorts inom verket med anledning av vissa ändringar i författningssamlingsförordningen vilka trädde i kraft den 1 juli 1984. Efter initiativ från televerkets sida togs möjligheten att publicera föreskrifter på annat sätt än i televerkets

författningssamling (TVTFS) bort den 1 april 1987.

Den tidigare författningssamlingen, TFS, dominerades av televerkets olika interna handböcker med TFS-beteckningar. Dessa finns i dag inte med i TVTFS utan har successivt mönstrats ut. Vidare har inrättandet av statens telenämd (STN) lett till att ett stort antal föreskrifter har förts över från TVTFS till statens telenämnds författningssamling (STNFS). Inom radioverksamhetens område är antalet föreskrifter som beslutats av televerket fortfarande stort. Som nämnts i avsnitt 4.4.2 kan dock den pågående utredning som behandlar televerkets uppgifter inom frekvensförvaltningens område leda till att all televerkets regelgivning som gäller radioverksamheten skiljs från televerket.

På det hela taget har jag fått den uppfattningen att man inom televerket i dag har ett relativt gott grepp om vilka regler som utgör föreskrifter inom olika verksamhetsområden. Men visst skulle man kunna nå längre.

Det har nog, i vart fall tidigare, varit så att man inom televerket har betraktat flertalet kundvillkor som bindande regler som inte varit förhandlingsbara. Den uppfattning som jag har fått vid genomgången av televerkets kundvillkor och kontakterna med personal vid skilda enheter inom verket är att man nu har lämnat det synsättet bakom sig. I dag anses de allra flesta villkoren vara förhandlingsbara och avvikelser från standardvillkoren förekommer inte minst på den marknad som vänder sig mot företag. Televerkets kunder - i vart fall de som nyttjar de vanliga teletjänsterna - har nog inte kommit till samma insikt än. Men jag tror att en förskjutning av hur televerket uppfattas är på gång. Inte minst televerket söker på olika sätt verka för det. Självfallet påverkas situationen av att televerkets monopol inom olika områden avvecklats först under senare år och av att konkurrensen, valfriheten för kunden, på flera marknadsområden ännu är begränsad.

Föreskrifter eller privaträttsliga avtalsvillkor

Ett krav som bör kunna ställas är att det klart framgår om ett kundvillkor är en offentligrättslig föreskrift eller ett privaträttsligt avtalsvillkor. Den nuvarande situationen härvidlag kan inte anses vara tillfredsställande. För såväl posten och televerket som verkens kunder måste det anses vara av intresse att veta hur den rättsliga relationen ser ut.

Om kundvillkoren utgörs av privaträttsliga avtalsvillkor har kunden möjlighet att angripa villkoren med det civilrättsliga regelsystemet (se avsnitt 2.4). Därvid är särskilt jämningsmöjligheterna i 36 § avtalslagen och de konsumentköprättsliga reglerna av intresse. För kunderna innebär användandet av privaträttsliga avtalsvillkor dessutom att skyddsreglerna i avtalsvillkorslagarna (se avsnitt 2.5) blir tillämpliga utan inskränkning. Även det näringsrättsliga regelsystemet i övrigt kommer att vara tillämpligt. Tillämpningen av detta är dock inte direkt knuten till frågan om relationen mellan parterna bygger på avtal eller inte. Sammantaget kan sägas att det finns påtagliga fördelar för affärsverkens kunder med ett system där kundvillkoren utgörs av privaträttsliga avtalsvillkor.

För affärsverken innebär användandet av privaträttsliga avtalsvillkor större flexibilitet och ett smidigare arbetssätt genom bl.a. en mindre formaliserad ordning att ta fram och publicera kundvillkor. I sådana fall arbetar och bedöms verken dessutom på samma sätt vad avser kundvillkoren som de konkurrenter som finns på de olika marknaderna.

Postens resp. televerkets organisation och utbud av tjänster och produkter har successivt anpassats till en affärsdrivande verksamhet. Såväl posten som televerket har alltmer i olika sammanhang betonat sin affärsmässighet. En genomgång av den verksamhet som drivs av posten och televerket visar att den på det hela taget ser ut som vilken affärsverksamhet som helst. I princip skulle den lika gärna kunna drivas av privata företag. Det framstår därför som naturligt att även

regelsystemet gentemot kunderna anpassas efter detta. Inom privat affärsverksamhet vilar kundrelationen alltid på privaträttslig grund. Mot den bakgrunden är det rimligt att även postens och televerkets kundvillkor i huvudsak utgörs av privaträttsliga avtalsvillkor. Det är dock inte utan vidare självklart efter vilka principer som man på angivet sätt skall hänföra en viss verksamhet till området för privaträttsliga avtalsvillkor resp. området för föreskrifter. En myndighets verksamhet kan ses som en offentligrättslig funktion eller som en verksamhet som gentemot kunderna grundas på privaträttsliga avtal. Det har i skilda sammanhang hävdats olika principer och kriterier för bedömningen av hur verksamheten skall betraktas. En rimlig utgångspunkt för denna bedömning måste vara om inriktningen av verksamheten liknar annan affärsverksamhet eller inte. Detta synsätt ligger i linje med den utveckling som jag har beskrivit i avsnitt 5 och som innebär att man i ökad utsträckning bestämmer rättsförhållandet mellan de affärsdrivande verken och deras kunder efter verksamhetens innehåll och inte efter hur de formella reglerna ser ut. Liknar den tjänst som verken erbjuder kunderna en tjänst som finns på den privata affärsmarknaden eller är den utbytbar mot en sådan tjänst talar detta med styrka för att behandla kundvillkoren som avtalsvillkor. Av betydelse är också möjligheten att kunna välja att utnyttja den tjänst som erbjuds eller att avstå därifrån. I de fall verksamheten är exklusivt statlig eller är omgärdad av olika författningsbestämmelser kan det å andra sidan bli fråga om att betrakta verksamheten som en offentligrättslig funktion. När verksamheten inom affärsverken har sin grund i att statsmakterna har velat tillägga verken uppgifter som innefattar myndighetsutövning är det givetvis uteslutet att använda privaträttsliga avtalsvillkor gentemot dem som berörs av verksamheten. Dessa nu skisserade allmänna utgångspunkter för bedömningen får alltså appliceras på postens och televerkets olika produkter och tjänster.

Jag vill här stryka under att den omständigheten att kundrelationen vilar på privaträttslig grund givetvis inte

påverkar den rättsliga karaktären av det subjekt, i detta fall staten, som ingår i relationen. Som tidigare påpekats kan en myndighet redan i dag ingå privaträttsliga avtal. Att affärsverken som statliga myndigheter är bundna av särskild lagstiftning, t.ex. upphandlingsförordningen (1986:366), anser jag inte principiellt bör påverka det förda resonemanget. Jag kan med andra ord inte finna att det föreligger några legala hinder mot att även relationen mellan verk och kund i den egentliga post- och televerksamheten vilar på privaträttslig grund.

Det finns givetvis kundvillkor för vissa tjänster och produkter som är en direkt följd av särskild lagstiftning, vilken inte exklusivt gäller för posten eller televerket. Exempelvis får enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods vissa produkter befordras endast under i lagen angivna villkor. Dessa villkor måste posten, liksom andra distributionsföretag följa. Även författningsbestämmelser om exportanmälan och regler om förtullning etc. måste följas. Motsvarande gäller för televerket i fråga om bl.a. STN:s föreskrifter om anslutning av utrustning till det allmänna telenätet. Sådana villkor som följer av särskilda författningar kan självfallet betraktas som kundvillkor. Posten och televerket intar vid tillämpningen av författningarna emellertid inte någon särställning i förhållande till andra aktörer på marknaden. Någon möjlighet att tillämpa civilrättsliga jämkningsregler på dessa kundvillkor finns givetvis inte. Att dessa författningsregler måste följas beror således inte på att affärsverken är en del av det allmänna, utan på att reglerna utgör gällande rätt.

6.1.2 Posten

Brev och lättgods

En kund som vill skicka ett brev kan inte använda någon annan befordrare än posten. Möjligen skulle han kunna

överbäga att använda ett bud, men i de allra flesta fall är det inte ett realistiskt alternativ. Ett grundläggande skäl till det författningsreglerade brevmonopolet för posten var behovet av att tillgodose medborgarnas intresse av en säker postgång (prop. 1947:180, s. 13).

Brevmonopolet innebär emellertid inte att medborgarna helt saknar alternativ till brevet. Kunderna kan i många fall överbäga att byta ut brevbefordran mot någon annan form av meddelandeöverföring. Närmast till hands ligger säkerligen möjligheten att telefonera, men även telegram och, i ökad utsträckning, telefax kan framstå som alternativ. Även brevet kan därför sägas i praktiken vara utsatt för konkurrens. Från postens sida har betonats att brevet är konkurrensutsatt och att man under senare år inte har hävdats brevmonopolet.

För kunden innebär brevbefordran att en avgift betalas för att få en tjänst utförd. Den tjänsten skiljer sig inte på något avgörande sätt från andra tjänster som kunden kan få utförda genom att betala för sig. Trots brevmonopolet ter sig situationen för kunden inte annorlunda när brevtjänsten nyttjas än när andra tjänster på marknaden tas i anspråk. I brevmonopolet ligger inte heller något mot medborgarna ensidigt riktat tvång, utan var och en har möjlighet att välja att använda sig av postens brevtjänster eller inte.

Dessutom är det så att de kundvillkor som gäller vid brevbefordran, med några få undantag, inte är reglerade i någon författning beslutad av riksdagen eller regeringen. Det enda kundvillkor som beslutats av annan än posten är den av regeringen i avgiftsförordningen bestämda avgiften för normalbrev. Övriga kundvillkor har alltså posten beslutat. Att några av sistnämnda villkor publicerats i SFS innebär inte att de har annan rättslig dignitet än de föreskrifter i övrigt som beslutats av posten.

Vid en sammanvägning av de olika faktorer som kan ha betydelse för frågan om kundvillkoren vid brevbefordran

bör anses som avtalsvillkor eller inte anser jag att klart övertygande skäl talar för att de villkor som används vid inrikes brevbefordran skall betraktas som privaträttsliga avtalsvillkor. Jag har således inte funnit att postens brevmonopol i sig hindrar att kundvillkoren har den nu angivna formen. Själva brevmonopolet gäller för övrigt i princip inte kundrelationen. Ensamrätten till brevbefordran gör dock att posten inom det området kan ställa upp villkor som inte hade varit möjliga på en marknad med konkurrens. Det kan givetvis te sig stötande. Om privaträttsliga avtalsvillkor används kan emellertid villkoren angripas med det civil- och näringsrättsliga regelsystemet. - Jämför också avsnitt 6.4 om konsumentverkets medverkan när avtalsvillkoren skall tas fram.

Inte heller bör det förhållandet att statsmakterna har satt upp vissa samhälleliga mål för brevbefordran vad avser service etc. påverka synsättet att kundvillkoren skall anses som privaträttsliga avtalsvillkor. För posten blir målen krav som skall uppfyllas i verksamheten. De kraven kan åtminstone delvis jämföras med krav som ägare i allmänhet ställer på sina företag. De berör relationen ägare - företag men behöver inte inverka på företagets kundrelationer. I vart fall kan de inte sägas ha någon avgörande betydelse för frågan om kundvillkoren inom området för postens brevmonopol bör vara föreskrifter eller privaträttsliga avtalsvillkor.

Avgifterna inom postens verksamhetsområde bestäms så gott som uteslutande av posten. Portot för s.k. normalbrev fastställs däremot av regeringen och kungörs i avgiftsordningen.

En avgift för en vara eller tjänst är till sin karaktär ett typiskt privaträttsligt villkor. I vart fall gäller det när det är fråga om att frivilligt ta i anspråk det som tillhandahålls i ett visst sammanhang. Naturligtvis ställer sig saken annorlunda beträffande exempelvis s.k. betungande avgifter. Affärsverkens taxor hänförs emellertid inte till den kate-

gorin (prop. 1973:90 s. 218). Det offentlighetsrättsliga inslaget beträffande deras avgifter är således begränsat, och det är endast en ringa del av verkens avgifter som är författningsreglerade. I formellt hänseende finns vidare inte något hinder mot att samtliga avgifter inom såväl post- som teleområdet skulle kunna anses som privaträttsliga villkor. Det gäller även avgifterna inom området för postens brevmonopol.

Verken kan av sociala, regionalpolitiska eller andra skäl få svara för uppgifter som begränsar möjligheterna att driva verksamheten affärsmässigt. För postens del gäller det t.ex. i fråga om brevbefordran i glesbygden. Det kan av naturliga skäl vara svårt att kombinera ekonomiska mål för verksamheten med sociala och regionalpolitiska målsättningar. Målen kan riskera att stå i konflikt med varandra.

Att ta ställning till om postens avgifter av sociala, regionalpolitiska eller andra liknande skäl bör ha författningsform innefattar andra överväganden än de jag har att göra. Understrykas bör dock, såsom sagts ovan, att det inte finns några legala eller andra formella hinder mot att postens avgifter behandlas som privaträttsliga avtalsvillkor och därmed undantas från författningsområdet. Jag har emellertid inte för avsikt att föreslå några ändringar i fråga om de avgifter som i dag fastställs av regeringen.

Vad härefter gäller postens gruppreklam bör framhållas att den är utsatt för konkurrens från andra distributörer och att den inte är författningsreglerad. Även de villkor som gäller mot beställaren av sådan reklam anser jag bör betraktas som avtalsvillkor.

Postens lättgoodsprodukter är utsatta för konkurrens från privata distributörer. Ur kundens synvinkel skiljer sig postens tjänster vad avser lättgoods (paket) inte på något sätt från konkurrenternas. Även kundvillkoren vad avser lättgoods bör därför anses som avtalsvillkor.

Betalningsförmedling m.m.

Postgiroverksamheten bedrivs i stark konkurrens med bl.a. bankgirot. Även övrig betalningsförmedling är utsatt för konkurrens. Postens verksamhet inom det här området är inte skyddad i författning. Mot den bakgrunden framstår det som uppenbart att de kundvillkor som posten använder i sin betalningsförmedling bör betraktas som avtalsvillkor.

Givetvis bör de kundvillkor som används i postens förmedling av banktjänster, t.ex. vid insättning och uttag på bankkonton, inte betraktas på något annat sätt än om motsvarande tjänster tillhandahålls inom en bank.

Jag har inte funnit några bärande skäl mot att även de villkor som används vid postens utbetalning av skatter, sjukpenning, barnbidrag o.d. anses som avtalsvillkor. Samma synsätt har jag beträffande de villkor som används vid försäljning m.m. av premie- och sparobligationer. Även de villkor som gäller vid förmedling av spelkuponger o.d. samt biljettbokning bör anses som avtalsvillkor.

Postens resultatenheter

Beträffande resultatenheterna är det framför allt inom Postens Adressregister, PFA Svenska Frimärken, Postens Diligenstrafik, Postens Inköpscentral och Postens Tryckeri som det förekommer kundinriktad verksamhet. De verksamheter som bedrivs inom dessa enheter är affärsinriktade och utövas ofta under konkurrens. Bortsett från frimärksframställningen är inte heller dessa verksamheter exklusivt statliga. Försäljningen av frimärken sker även på andra ställen än hos posten. Skäl saknas att anse de villkor som används mot kunderna inom de enheter som nämnts ovan som annat än privaträttsliga avtalsvillkor.

Postens tidningsdistribution

Postens tidningsdistribution är, som jag tidigare redovisat, uppdelad i två skilda verksamhetsformer.

För det första finns försändelseslaget posttidningar. Distributionen av posttidningar är subventionerad via anslag i statsbudgeten och sker genom den reguljära postgången. Posten sluter avtal med tidningsutgivaren om distribution av den aktuella tidningen. Det innebär att posten inte har något avtalsförhållande med den enskilde prenumeranten. Det avgiftssystem som gäller gentemot tidningsutgivaren är reglerat i postala tidningskungörelsen. Vidare finns en del villkor i AP. Från den 1 juli 1986 då AP upphörde att gälla (se avsnitt 3.6) är dessa villkor inte föreskrifter i RF:s mening utan får betraktas som avtalsvillkor. Inte heller övriga villkor som gäller mot kunderna, dvs. tidningsutgivarna, är reglerade i någon författning. Det kan nämnas att det i AP finns en bestämmelse som säger att abonnenten (prenumeranten) skall vända sig direkt till tidningens expedition när tidningsexemplar uteblir.

För det andra sker distribution av tidningar genom postens dotterbolag Tidningstjänst AB (TAB). Detta bolag, som konkurrerar med övriga tidningsdistributörer, har ett eget distributionsnät. Verksamheten är inte författningsreglerad, utan bygger på att TAB sluter distributionsavtal med tidningsutgivarna.

Postens tidningsdistribution (posttidningar) är beroende av om posten lyckas sluta avtal med tidningsutgivarna eller inte. Så till vida liknar den vilken affärsverksamhet som helst. Det har emellertid ansetts viktigt att posten upprätthåller denna verksamhet till rimliga priser. Subventioner av verksamheten har skett via statsbudgeten. De har successivt minskat sedan slutet av 1970-talet. I postala tidningskungörelsen regleras framför allt under vilka förutsättningar befordran av posttidningar får ske. I en bilaga till kungörelsen har regeringen bestämt vilka avgifter

som skall tillämpas för posttidningar. Vid tvister mellan posten och tidningen rörande frågor som inte regleras i föreskrifterna blir det i praktiken vanliga civilrättsliga regler som tillämpas. Enligt uppgift från posten har det förekommit att posten betalat skadestånd till en tidningsutgivare, när posten inte distribuerat tidningar på avtalad tid, trots att särskilda regler härom saknas. Det är alltså så att relationen mellan posten och tidningen regleras av såväl föreskrifter som civilrättsliga regler.

Post- och teleutredningen menar i sitt betänkande (SOU 1990:27 s. 68 f) att postens regionalpolitiska och sociala ansvar inte skall omfatta distribution av tidningar. Enligt utredningen finns det inte heller några av sådant ansvar betingade skäl för regeringen att fastställa priser eller övriga villkor i postens tidningsrörelse. Utredningen, som föreslår att postala tidningskungörelsen upphävs, framhåller också att den som abonnerar på en tidning i första hand är kund hos tidningsföretaget och inte hos posten. Som nämnts i det föregående liknar postens tidningsdistribution vilken affärsverksamhet som helst. Den kan i princip i allt väsentligt sägas ha en privaträttslig karaktär. Olika skäl har dock ansetts motivera att verksamheten i vissa delar styrs av författningsbestämmelser. Dessa skäl har nu övervägts av post- och teleutredningen. Om utredningens redovisade förslag följs kommer postens tidningsverksamhet i alla delar att styras av privaträttsliga avtalsvillkor. Från mina utgångspunkter kan jag inte se några hinder mot ett sådant synsätt.

Postens myndighetsutövning m.m.

Jag har i inledningen till detta avsnitt och i bilaga 3 nämnt att posten har uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Till denna grupp har jag räknat bl.a. postens medverkan vid allmänna val, postens uppgifter inom totalförsvaret och postens roll vid delgivning. Kännetecknande för den här verksamheten är, som jag tidigare påpekat, att den är

författningsreglerad. De regler som härvid används har i allmänhet inte bestämts av posten, utan av riksdagen eller regeringen. Verksamheten utövas också i samarbete med andra myndigheter. Det framstår som tämligen uppenbart att de villkor som gäller inom dessa verksamhetsområden inte kan anses som privaträttsliga avtalsvillkor.

Posten medverkar, som påpekats tidigare, också vid identitetsprövningen vid utlämnande av körkort. Enligt körkorts-förordningen (97 §) har posten tillagts befogenhet att meddela föreskrifter i detta ämne. Denna verksamhet är exklusivt statlig och har sin grund i författningsregler. Jag har inte funnit skäl att föreslå någon ändring i den ordning som nu gäller inom detta område.

När en enskild person utnyttjar den sociala service som i vissa fall kommunerna erbjuder via lantbrevbärarna kan diskuteras om de villkor som är förknippade med denna verksamhet är avtalsvillkor eller inte. Härvid måste först noteras att posten inte sluter något avtal med den enskilde mottagaren av tjänsten. Posten sluter i stället ett avtal med den kommun som erbjuder den enskilde den aktuella tjänsten. Posten kan sägas utföra kommunens tjänster på uppdrag eller entreprenad. Något rättsförhållande gentemot den som utnyttjar den sociala tjänsten kan posten knappast sägas ha. Det kan därför inte här vara fråga om ett förhållande mellan posten och den enskilde som styrs av avtalsvillkor (jfr bilaga 3, avsnitt 1.2.7).

Den internationella posttrafiken

De konventioner inom Union Postale Universelle (UPU), se avsnitt 3.10, som Sverige godkänt binder i princip Sverige som stat. Detta innebär att Sverige är skyldigt att lojalt fullgöra de åtaganden som gjorts genom Sveriges anslutning. Sverige är således förpliktat att se till att dess myndigheter och domstolar tillämpar UPU. Sverige kan alltså inte åberopa inhemsk rätt vid klagomål som grundas på att Sverige inte

fullgör förpliktelserna enligt UPU (jfr Eek m.fl., Folkrätten, 4 uppl., 1980, s. 251).

Reglerna i UPU gäller endast den internationella posttrafiken. Det innebär att den inrikes poströrelsen inte berörs.

I UPU finns en rad bestämmelser som gäller för de postkunder som utnyttjar den utrikes posttrafiken, t.ex. när en kund skickar ett brev eller ett paket till utlandet. Dessa bestämmelser finns framför allt i AP och är sedan AP upphörde att gälla inte längre föreskrifter. Mot bakgrund av Sveriges förpliktelser enligt UPU måste emellertid bestämmelserna ha formen av föreskrifter. Detta gäller i den mån de innehåller för Sverige bindande åtaganden som rör kundförhållanden. Om bestämmelserna i stället utgör privaträttsliga avtalsvillkor kan Sverige inte garantera att svenska domstolar inte jämkar ett villkor som finns intaget i dessa konventioner.

Samma synsätt som jag nu redovisat för UPU måste också gälla för övriga postala traktater (se avsnitt 3.10).

Jag återkommer längre fram till frågan om kungörande och till transformationsproblematiken. Nämnas bör att frågan om föreskriftsform behövs i ett visst fall blir beroende av hur bestämmelsen i den internationella överenskommelsen är utformad. I praktiken torde antalet föreskrifter kunna begränsas.

6.1.3 Televerket

Nätjänster och produkter m.m.

Telefonin är den tjänst som tilldrar sig det största intresset. Televerkets dominerande ställning är ännu så länge oomstridd. I vad mån det kommer att gälla även i framtiden kan emellertid inte sägas säkert. Flera olika faktorer spelar

här in. En fråga som sannolikt kommer att aktualiseras gäller förutsättningarna för andra operatörer än televerket att få tillgång till det kopplade telefonnätet.

I dag är situationen den att konkurrensen är begränsad. Televerket har hela marknaden för hushållstelefon. Beträffande företagets telefoni har televerket en överväldigande dominans. Här finns dock viss konkurrens med sådan teletrafik som företag kan etablera i egna nät. Företag kan bygga och erbjuda teleförförbindelser via separata ledningar, satellit eller radiolänk. Man kan också hyra förbindelser av televerket för eget bruk och vidare sälja nättjänster i dessa, s.k. tredjepartstrafik. Post- och teleutredningen har i sitt betänkande (SOU 1990:27) tagit ställning för att tredjepartstrafik snarast skall tillåtas.

Inom området för telefoni finns i princip förutsättningar för konkurrens. De tjänster som erbjuds är inte längre en del i en exklusivt statlig verksamhet. Dessutom kan, som jag nämnt ovan beträffande posten, en viss konkurrens mellan tele- och posttjänster sägas förekomma. På samma sätt som i fråga om brevbefordran innefattar inte teletjänsterna något tvång som riktas mot den enskilde. Det står i stället den enskilde fritt att använda sig av de olika tjänsterna. Om kundvillkoren inte ingår i författningar utan är privaträttsliga avtalsvillkor kan de i princip inte längre i något hänseende anses som en del i en från det allmänna ensidigt företagen reglering av rättsförhållandet.

Kundvillkoren för nättjänster består i dag av dels föreskrifter, dels privaträttsliga avtalsvillkor. De grundläggande föreskrifterna finns i teleförordningen (1985:765) där samtals- och abonnemangstaxor anges (se bilaga 8), och i televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang. I avsnitt 4.4.1 har jag redovisat huvuddragen i televerkets föreskrifter om abonnemangsvillkor. Föreskrifterna finns i sin helhet i bilaga 9 till betänkandet. Som framgår av avsnittet om televerkets avtal (4.8) tillämpar televerket de allmänna villkoren för teleabonnemang även

beträffande nättjänster för datakommunikation och uthyrda förbindelser. För sistnämnda nättjänster tillkommer ytterligare avtalsbestämmelser som är privaträttsliga avtalsvillkor. På senare tid har televerket för övrigt tagit fram avtalsvillkor för vissa nättjänster för data- och textkommunikation som i allt väsentligt har byggts upp i enlighet med de allmänna villkoren för teleabonnemang.

Inom området för nättjänster har jag således inte funnit något hinder mot att använda privaträttsliga avtalsvillkor fullt ut, alltså även för *det vanliga telefonabonnemanget* - teckning av abonnemang, överlåtelse, service, m.m. På samma sätt som i fråga om brevportot (jfr avsnitt 6.1.2) bör de avgifter för samtal och abonnemang som enligt teleförordningen fastställs av regeringen undantas från avtalsområdet. Utrymme finns dock för televerket, enligt 4 § tredje stycket teleförordningen, att sätta ned dessa avgifter.

Inom områdena för produkter, service och kundutbildning används i dag privaträttsliga avtalsvillkor. Verksamheten i sig är inte författningsreglerad och på dessa marknader råder en fungerande konkurrens. Jag ser därför inte någon anledning att de regler som nu tillämpas bör ha en annan form.

Radio

Inom radioverksamhetens område finns en förhållandevis omfattande författningsreglering. Den finns redovisad i avsnitten 4.1, 4.2 och 4.4.2. Trots antalet föreskrifter i olika former är marknaden för radiokommunikationstjänster och då främst mobila teletjänster konkurrensutsatt. För dessa tjänster liksom för nättjänsterna gäller att den enskilde har valmöjlighet att utnyttja tjänsten eller inte. Det är vidare så att föreskrifterna på området gäller såväl för televerket som för konkurrenterna på marknaden.

Förhållandet inom det här området är för närvarande speciellt, eftersom frågan om televerkets frekvensförvaltning ses över av en särskild utredare (K 1990:02). Enligt direktiven för utredningen (dir. 1990:4) skall utredaren lägga fram bl.a. förslag som går ut på att televerket skiljs från sin myndighetsutövning på radioområdet. Utredningen kan leda till att televerkets föreskrifter beträffande denna verksamhet kommer att falla utanför televerkets ansvarsområde.

I princip anser jag att samma synsätt som i fråga om nättjänster bör tillämpas beträffande de mobila teletjänster som jag har redogjort för i bilaga 3, avsnitt 2.2.3. Självfallet skall de författningar som gäller på området beaktas. Men, som nämnts ovan, gäller de lika såväl för televerket som för verkets konkurrenter och påverkar således kunden på samma sätt om han köper tjänsten från televerket eller skulle köpa den från en konkurrent.

Vissa kommersiella tjänster som avser förmedling av ljud och bild (se bilaga 3, avsnitt 2.2.3) säljs numera genom radiodivisionen. De erbjuds, i den mån utrymme finns, för distribution i TV-nätet. Något hinder mot att använda privaträttsliga avtalsvillkor i det här sammanhanget anser jag inte att det finns.

Samma synsätt bör enligt min mening kunna tillämpas även beträffande de övriga tjänster inom radioverksamhetens område som bjuds ut till allmänheten.

Kabel-TV, kataloger, m.m.

På marknaderna för kabel-TV, kataloger, ADB-service, utbildning samt produktion av video- och TV-program (se bilaga 3, avsnitten 2.2.4 - 2.2.7) är det inte fråga om verksamheter som är exklusivt statliga. Det är snarare så att konkurrensen om kunderna inom dessa områden ökar alltmer. Vidare står det kunderna fritt att utnyttja tjänsterna. Kundvillkoren inom nämnda verksamhetsområden anser

jag således bör vara avtalsvillkor.

Televerkets myndighetsutövning m.m.

I bilaga 3, avsnitt 2.2.9, har redovisats några av de televerkets uppgifter som kan sägas innefatta myndighetsutövning. Till den här gruppen har jag hänfört bl.a. televerkets uppgift att beakta totalförsvarets behov av tele- och radiokommunikation samt uppgifterna att fördela radiofrekvenser och ge tillstånd till innehav eller användning av radiosändare. De här uppgifterna är reglerade i olika författningar. På samma sätt som beträffande postens myndighetsutövning anser jag det uppenbart att avtalsvillkor inte kan användas inom dessa områden.

Ett framträdande allmännyttigt inslag finns inom området för offentlig telekommunikation. På den här marknaden har televerkets anslutningsmonopol även för myntautomater numera hävts och det är alltså inte längre fråga om en exklusivt statlig verksamhet. Det förhållandet att det av regionalpolitiska eller sociala skäl kan anses nödvändigt att televerket håller telefonautomater på vissa platser, trots att de inte är lönsamma, anser jag inte hindrar att privaträttsliga avtalsvillkor används inom detta område (jfr SOU 1990:27 s. 145 ff).

Televerkets internationella åtaganden

Som framgår av redovisningen av televerkets internationella åtaganden i avsnitt 4.10 är det endast en begränsad del av de internationella överenskommelserna inom televerkets verksamhetsområde som innehåller kundvillkor.

De utgångspunkter som bör gälla beträffande dessa överenskommelser har jag angett i inledningen till avsnittet om den internationella posttrafiken, se avsnitt 6.1.2. Principen är alltså den att bindande internationella överenskommelser

i de delar de innehåller kundvillkor skall gälla som föreskrifter.

Överenskommelserna på teleområdet har en delvis annan karaktär än vad som är fallet på postområdet. På teleområdet är det i allt väsentligt fråga om allmänt hållna traktater. Internationella Teleunionens (ITU) telereglemente innehåller endast rekommendationer i olika frågor.

I konventionens radioreglemente finns däremot bestämmelser om bl.a. innehav av radiosändare och fördelning av frekvenser som anses bindande. Föreskrifter i dessa hänseenden finns redan i viss utsträckning införda i radiolagen. Jag återkommer i avsnitt 6.3.2 till frågan om behovet av ytterligare transformering.

6.2 Konsekvenser av att avtalsvillkor används

Sammanfattning:

Avtalslagens bestämmelser och det civilrättsliga regelsystemet i övrigt gäller för de avtal som posten och televerket sluter med sina resp. kunder.

Det näringsrättsliga regelsystemet blir nästan undantagslöst tillämpligt på kundvillkoren i postens och televerkets affärsverksamhet.

Posten

Frågan om hur avtalsvillkoren skall införlivas i det individuella avtal som kunden sluter med posten bör övervägas inom posten.

Postens föreskrifter skall kungöras i postverkets författningssamling. Kundvillkoren förs samman i en kundvillkorskatalog. Allmän Poststadga mönstras ut.

Ansvarighetskungörelsen bör upphävas.

Televerket

Televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang bör upphävas och utgå ur televerkets författningssamling. Även i övrigt bör televerkets författningssamling gallras.

Teleförordningen bör ses över.

En slutgiltig bedömning av förhållandena inom radioverksamhetens område får anstå.

6.2.1 Något om betydelsen av att privaträttsliga avtalsvillkor används och om avtalets ingående m.m.

Som jag har påpekat i avsnitt 5 möter det svårigheter att klarlägga hur rättsförhållandet mellan affärsverken och deras kunder skall betecknas. Inom de flesta verksamhetsområdena måste dock förhållandet anses ha privaträttslig karaktär. Endast beträffande vissa särskilda uppgifter kan det offentligrättsliga inslaget anses väga över. En omständighet som lätt kan ge intryck av att rättsförhållandet har en offentligrättslig prägel är att affärsverken använder föreskrifter för att reglera avtalsförhållanden med kunderna.

Bland de författningar som hör till det näringsrättsliga regelsystemet är avtalsvillkorslagen av särskilt intresse.

Såväl avtalsvillkorslagen som den näringsrättsliga lagstiftningen i övrigt utgår från begreppet näringsidkare. Det begreppet omfattar även posten och televerket när de driver verksamhet av ekonomisk natur. Avtalsvillkorslagen är avsedd att tillämpas just på avtalsvillkor, och viss osäkerhet råder huruvida lagen kan tillämpas även på kundvillkor som har föreskriftsform. Den osäkerheten gäller också beträffande tillämpningsområdet för 36 § avtalslagen. Någon klagande och entydig vägledning i frågan finns inte i förarbeten, rättspraxis eller doktrin.

I avsnitt 5.1 har jag redovisat några av de uttalanden som har gjorts i förarbetena till 36 § avtalslagen beträffande dess tillämplighet i rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda. Bestämmelsen bör vara tillämplig i den mån villkoren har avtalskaraktär, men inte på villkor som ingår i författningar utan att ha karaktär av avtal (prop. 1975/76:81 s. 113 f). Enligt Bernitz (Standardavtalsrätt, 4 uppl., 1987, s. 67) har 36 § avtalslagen en synnerligen stor räckvidd och gäller även för standardavtal och individuellt avtalade villkor mellan offentliga myndigheter och enskilda. Bernitz menar vidare att gränserna för ett stadgande med den karaktär som 36 § avtalslagen har inte bör dras efter alltför formella kriterier (Festskrift till Sveriges Advokatsamfund, 1987, s. 112).

Beträffande avtalsvillkorslagen kan sägas att villkor som har författningsform formellt sett inte är att anse som avtalsvillkor även om en viss tvekan kan föreligga med anledning av att valet mellan författnings- och avtalsbestämmelse kan ha skett godtyckligt. En strikt tolkning av begreppet avtalsvillkor kan medföra en begränsning av avtalsvillkorslagens tillämpningsområde även inom verksamhetsgrenar där staten uppträder som näringsidkare.

Televerkets resp. postens affärsverksamhet är sådan att den på det hela taget lika gärna skulle kunna drivas av privata företag. De kundvillkor som används i postens och televerkets affärsverksamhet måste sägas ha utpräglad avtalskarak-

tär, men posten och televerket har ändå valt att ge en del av dem författningsform.

Som jag har sagt tidigare kan det inte anses föreligga något hinder mot att i stället för föreskrifter använda villkor som speglar rättförhållandets karaktär, dvs. privaträttsliga avtalsvillkor, i affärsverksamheten. Om privaträttsliga avtalsvillkor används i affärsverksamheten blir avtalslagens bestämmelser tillämpliga på förhållandet till kunderna. Det gäller exempelvis bestämmelserna om avtalsslut och, som framhållits i avsnitt 6.1.1, jämningsregeln i 36 § avtalslagen.

En rättslig prövning av villkoren blir då möjlig, vilket exempelvis gäller enligt såväl avtalslagens som avtalsvillkorslagens bestämmelser.

När affärsverken uppträder som näringsidkare är det vidare klart att exempelvis konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen kan tillämpas i verksamheten. Detsamma gäller bl.a. marknadsföringslagen och konkurrenslagen. En inskränkning för postens del gäller dock konkurrenslagens tillämplighet inom området för brevmonopolet.

Normalt råder sällan någon tvekan om vid vilken tidpunkt ett privaträttsligt avtal ingås. Avtalslagens regler om avtalsslut blir tillämpliga i dessa fall. Det finns i de allra flesta fall inte någon anledning att anta att postens och televerkets avtal med kunderna bereder några svårigheter härvidlag. I några fall kan det dock vara tveksamt vid vilken tidpunkt avtal träffas. Exempelvis kan diskuteras när avtalet ingås i samband med en brevbefordran. Jag tror emellertid inte att dessa frågor i praktiken kommer att vålla några större bekymmer. Det ankommer på de rättstillämpande instanserna att på sedvanligt sätt med utgångspunkt i avtalslagens regler ta ställning i frågan.

Jag vill dock i det här sammanhanget peka på några svårigheter som kan uppkomma vid bedömningen av de

villkor som posten ställer upp angående postlådans placering. Hit hör bl.a. de bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar brevbäraren skall åka ända fram till postmottagarens bostad. Posten har, enligt sina bestämmelser, i sista hand möjlighet att sluta dela ut försändelser till den som inte placerar sin postlåda i enlighet med bestämmelserna (se avsnitt 3.7). Först bör noteras att posten i princip inte träffar något avtal med mottagaren av försändelsen. Det avtal som kan komma i fråga sluts med avsändaren. Detta gör att det inte är möjligt att betrakta nyssnämnda bestämmelser som avtalsvillkor mellan posten och mottagaren. Dessa bör snarare betraktas som villkor mellan posten och avsändaren. En förutsättning för att posten delar ut de försändelser som avsändaren betalat för skulle då vara, att mottagaren har satt upp sin postlåda på sätt som posten angett i villkoren. Svagheten i detta synsätt ligger främst däri, att den som oftast har störst intresse av saken, dvs. ägaren av postlådan, i vart fall inte formellt sett, kan påverka avtalets innehåll. Som framgår av det jag har sagt ovan sluter posten för närvarande i princip inte något avtal med mottagaren. I enskilda fall har det emellertid förekommit att avtal ingåtts med mottagare som har valt att placera sina postlådor på annat sätt än posten har anvisat. Vidare sluts avtal med mottagaren i samband med eftersändning av post. För att göra det möjligt för den som tar emot försändelser att påverka under vilka förutsättningar dessa skall delas ut kan det inte uteslutas att posten bör använda en avtalskonstruktion även i förhållande till mottagaren. Den här frågan anser jag bör utredas närmare inom posten. En rimlig utgångspunkt är då att även ägaren av postlådan bör ha möjlighet att påverka under vilka förutsättningar utdelning av post skall ske.

6.2.2 Några synpunkter på frågan om hur villkoren införlivas i avtalet

Ett problem som även det främst gäller posten är frågan om hur de avtalsvillkor som posten tillämpar skall införlivas i

det individuella avtal som posten sluter med varje enskild kund.

För televerkets del är problemen i det här hänseendet begränsade. Televerket använder, som framgår av redovisningen i avsnitt 4.8, i åtskilliga fall separata avtal i vilka avtalsvillkoren anges. I andra fall, som t.ex. i fråga om villkoren för teletjänster och olika samtalstaxor, återges de villkor som tillämpas i telefonkatalogen som alla abonnenter får del av.

Situationen för posten är däremot en annan. Om exempelvis en kund köper ett frimärke på ett annat ställe än på ett postkontor, sätter frimärket på ett brev och därefter postar detta i en brevlåda, är det inte självklart att de villkor som finns i en kundvillkorskatalog, som i sin tur finns tillgänglig på postkontoret, skall tillämpas på den tjänst som kunden köper från posten.

Jag avser inte att komma med förslag för alla tänkbara avtalssituationer om hur avtalsvillkoren skall införlivas i det individuella avtalet. En given utgångspunkt anser jag dock är att det tydligt och klart på postkontoren ges till känna att det för varje tjänst finns en katalog med avtalsvillkor som kunden kan studera om han eller hon så önskar. Det bör också övervägas om det inte på de ställen där det säljs frimärken måste finnas ett anslag som hänvisar till att avtalsvillkoren finns att tillgå på postkontoren. Möjligen kan också diskuteras om det även på brevlådorna bör lämnas samma information. Ytterligare en möjlighet är att använda postnummerkatalogen för att informera om de avtalsvillkor som posten använder, dvs. på ungefär samma sätt som televerket använder telefonkatalogen. Den här frågan rymmer inte bara informationsproblem, utan kanske framför allt rättsliga spörsmål. Med utgångspunkt i gällande rätt måste man bedöma hur postens standardvillkor blir en del av det individuella avtal som kunden sluter med posten. Det bör ankomma på i första hand posten att praktiskt hantera dessa frågor.

6.2.3 Kungörande och publicering av kundvillkor

Man måste skilja på två olika funktioner hos kungörandet av normbestämmelser. Kungörandet har för det första en rättslig funktion, som hänger samman med giltigheten av den aktuella författningen. Allvarlig underlåtenhet att följa kungörandeföreskrifter torde medföra att författningen inte blir gällande (prop. 1975/76:112, s.61). Kungörandet har givetvis också en informativ aspekt.

En självklar utgångspunkt för kungörandet och publiceringen av kundvillkor bygger på att man låter den rättsliga valören av villkoren bestämma var kungörandet och publiceringen skall ske.

Televerket har under senare år gått igenom sin författningssamling, TVTFS, bl.a. för att ta bort de bestämmelser som publicerats där utan att vara föreskrifter. Den genomgången har fortsatt och pågår alltjämt, nu med anledning av att statens telenämnd (STN) nyligen inrättats.

Publiceringen av televerkets föreskrifter sker alltså i dag i TVTFS. De olika föreskrifterna hålls samman genom en sådan förteckning som avses i 18 c § författningssamlingsförordningen. Jag återkommer i avsnitt 6.2.4 till de föreskrifter som fortfarande finns kvar i TVTFS.

Som framgår av min tidigare redogörelse har postens kundvillkor hittills i allmänhet publicerats i Allmän Poststadga (AP). AP upphörde att gälla den 1 juli 1986 (se avsnitt 3.6). Villkoren i AP är från den tidpunkten inte längre föreskrifter. Under senare år har publiceringen av villkor nästan uteslutande skett i postens handböcker. De kundvillkor som publicerats endast i handböcker kan inte betraktas som offentliga föreskrifter.

Postens föreskrifter skall, som tidigare framhållits, fr.o.m. den 1 juli 1986 publiceras i postverkets författningssamling (PVFS). Alla postens föreskrifter måste givetvis kungöras i

PVFS. På så sätt tillgodoses den rättsliga aspekten. De kundvillkor, som i enlighet med vad jag föreslagit skall ha föreskriftsform, t.ex. kundvillkoren i den internationella posttrafiken, och som i dag finns i exempelvis AP, måste därför kungöras i PVFS. Även de villkor som posten kan ställa upp med stöd av postala tidningskungörelsen och körkortsförordningen bör i enlighet med det förda resonemanget nu kungöras i PVFS. I PVFS bör dock i allmänhet inte tas in sådana författningsbestämmelser som finns kungjorda i någon annan författningssamling (se 29 § författningssamlingsförordningen och avsnitt 2.3).

Något behov av att utifrån den rättsliga funktionen hos kungörandet använda PVFS för publicering av avtalsvillkor finns inte. Dessutom får ett sådant publicerande anses strida mot 29 § författningssamlingsförordningen. I PVFS bör därför inte publiceras några privaträttsliga avtalsvillkor. Givetvis finns det ett stort behov av att informera kunderna om vilka avtalsvillkor som posten anser skall tillämpas. Det måste dock ske på annat sätt.

Postens avtalsvillkor måste, som sagts i det föregående, på något sätt ges till känna. Ett möjligt sätt är att publicera dessa i någon form av villkorskatalog som hålls tillgänglig på alla postkontor. Jag anser i princip att det bör ankomma på posten att bedöma vad som härvidlag är nödvändigt och praktiskt möjligt. Under utredningsarbetets gång har posten för övrigt startat ett "kundvillkorsprojekt". Projektets syfte är att ersätta bl.a. AP med en kundvillkorskatalog. I denna skall, såvitt möjligt, postens samtliga kundvillkor finnas. I projektarbetet ingår att inventera befintliga kundvillkor, rensa ut inaktuella och utforma nya villkor. Eftersom posten anser de nuvarande författningsliknande villkoren otidsenliga, skall kundvillkoren moderniseras och så långt möjligt anpassas till vad som gäller i jämförlig verksamhet.

När de föreskrifter som behövs har publicerats i PVFS och avtalsvillkoren samlats i någon form av kundvillkorskatalog finns det inte längre något behov av att ha kvar AP. Med

tanke på att det i AP finns samlat en del av de författningsbestämmelser som gäller postens verksamhet (exempelvis 9 kap. 8 § sekretesslagen) bör det inom posten övervägas om det för behovet av information bör upprättas en sammanställning över de författningar som gäller för posten, dess personal och kunder.

Som framgår av det som sagts i avsnitt 6.2.2 publicerar televerket en hel del kundvillkor i telefonkatalogen. För televerket fungerar den som ett slags kundvillkorskatalog. Åtskilliga samtalstaxor återges i telefonkatalogen som också innehåller information om olika tjänster m.m. och de allmänna villkoren för teleabonnemang. Något behov för televerket av en kundvillkorskatalog i annan form kan för närvarande inte anses föreligga.

6.2.4 Några författningsfrågor

Posten

Det finns, som jag tidigare påpekat, för närvarande i SFS publicerade kundvillkor som i framtiden bör anses som privaträttsliga avtalsvillkor. Det gäller villkoren i ansvarighetskungörelsen (se avsnitt 3.5). Den författningen har beslutats av posten. Som en konsekvens av att jag föreslår att reglerna i ansvarighetskungörelsen i framtiden bör betraktas som avtalsvillkor, måste kungörelsen upphävas. Lämpligen sker det i samband med att motsvarande regler tas in i postens kundvillkorskatalog. Ansvarighetskungörelsen kan upphävas av posten.

Televerket - allmänt

I avsnitt 4.4 har jag redovisat de föreskrifter som televerket har utfärdat. Det är föreskrifter inom radioverksamhetens område och föreskrifter inom televerkets övriga verksam-

hetsområden. Av skäl som jag har angett i det avsnittet, dvs. att den del av televerkets verksamhet på radioområdet som omfattas av utfärdade föreskrifter för närvarande ses över av en särskild utredare, anser jag att det i nuläget inte är påkallat att vidare gå igenom televerkets föreskrifter på radioområdet. Av samma skäl avstår jag från att bedöma övriga författningar inom det verksamhetsområdet.

Som redovisats i avsnitt 6.1.3 anser jag att privaträttsliga avtalsvillkor bör kunna användas inom det verksamhetsområde som omfattar televerkets nättjänster. Ett undantag är dock de teleavgifter som regeringen fastställer.

De kundvillkor som i dag gäller för olika nättjänster, dvs. exempelvis det vanliga telefonabonnemanget, är i första hand televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang. Eftersom dessa bör kunna betraktas som avtalsvillkor i stället för föreskrifter, bör föreskrifterna upphävas och utgå ur TVTFS.

Antalet föreskrifter inom televerkets övriga verksamhetsområden har minskat påtagligt efter STN:s tillkomst. En ytterligare, eller fortsatt, gallring är dock på sin plats. Detta hänger bl.a. samman med att definitionen av det allmänna telenätet ändrats genom att televerkets anslutningsmonopol på växlar avskaffats. Föreskrifterna om tekniska krav för anslutning av hoteldator till hotellsystem 100 och 900 bör därför upphävas och utgå ur TVTFS. Detsamma gäller televerkets tekniska krav för anslutning av hänvisningsdator till abonnentväxel A 344 och A 345 (jfr avsnitt 4.4.1).

Likaså bör föreskrifterna om tekniska krav för anslutning av utrustning till teletexttjänsten i Sverige utgå ur TVTFS. De tekniska krav som finns i dessa föreskrifter täcks numera av STN:s föreskrifter beträffande datexfunktionen i det allmänna telenätet (se avsnitt 4.4.1).

Under mitt utredningsarbete har jag noterat att televerket under denna tid har mönstrat ut ur författningssamlingen bl.a. vissa föreskrifter som förlorat sin betydelse. Jag har också konstaterat att televerket i den förteckning över gällande föreskrifter, som upprättats vid halvårsskiftet 1990, har antecknat att de nyssnämnda föreskrifterna om hotell-dator, hänvisningsdator resp. teletextjänsten kommer att utgå ur TVTFS.

Jag vill i det här sammanhanget också nämna kungörelsen (1935:544) angående villkoren för telegrams befordran å statens järnvägars och enskilda järnvägars telegraf-förbindelser. Kungörelsen ligger visserligen utanför televerkets ansvarsområde, men rör sådana villkor som jag behandlar. Den gäller fortfarande i 1935 års lydelse och hänvisar bl.a. till Kungl. Maj:ts telegrafreglemente som upphävdes slutgiltigt den 1 januari 1986. Jag nöjer mig här med att konstatera att det finns ett behov av att se över kungörelsen.

Särskilt om teleförordningen (1985:765)

Teleförordningen, som återges i bilaga 8, har nyligen delvis omarbetats, se SFS 1989:599 och regeringens förordningsmotiv 1989:1. Detta har skett utifrån andra utgångspunkter än de som jag nu har att beakta.

I mitt utredningsarbete har jag att bedöma bl.a. vilken författningsreglering som behövs inom televerkets verksamhetsområde och om föreskriftsformen kan undvikas. Jag vill utifrån mina utgångspunkter lämna några synpunkter till ledning för en omarbetning av föreskrifterna i teleförordningen. Den närmare utformningen av dessa är beroende även av andra synpunkter än de som jag har att beakta och bör därför ske efter en samlad bedömning i annat sammanhang.

Vissa av bestämmelserna i teleförordningen kan ses som kundvillkor. Det gäller i första hand 2 §, 2 a § första

stycket, 3 §, 5 § och 7 § första stycket förordningen. En del av dessa bestämmelser gäller specifikt för televerket, medan andra gäller lika för alla som vill nyttja det allmänna telenätet.

I 2 § förordningen anges ett generellt krav på utrustningar för teledokumentation som ansluts till det allmänna telenätet. De får inte skada nätet. Detta generella krav gäller för var och en som vill ansluta utrustningar till det allmänna telenätet och således även för televerket. Härutöver gäller de närmare föreskrifter om utrustningens tekniska utformning som STN meddelar.

STN har till uppgift att bl.a. registrera utrustning som uppfyller dels det ovan nämnda generella kravet, dels övriga specifika tekniska krav. Med ett undantag - se 2 a § andra stycket teleförordningen - får endast utrustning som är registrerad hos STN anslutas till det allmänna telenätet.

Även de specifika kraven och registreringskraven kan i princip sägas gälla lika för alla som vill använda det allmänna telenätet.

Enligt 2 a § andra stycket förordningen får 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 beslut i och prövning i enskilda fall av frågan om särskilda skäl föreligger får anses innefatta myndighetsutövning. Möjligtvis skulle denna uppgift i stället kunna handhas av STN, vilket övervägts tidigare (se regeringens förordningsmotiv 1989:1 s. 3 f). Om så sker skiljs televerket från den myndighetsutövning som denna handläggning innefattar. Det innebär också att ytterligare en föreskrift som reglerar televerkets verksamhet undviks. I övrigt har från mina utgångspunkter - inte framkommit skäl att ändra 2 § eller 2 a § förordningen.

Det kan här nämnas att innehållet i 2 a § första stycket teleförrordningen återges i televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang (se bilaga 9, punkt 5.1). Där sägs att till televerkets telenät får endast anslutas utrustning som är registrerad hos STN eller utrustning för vilken televerket medgett anslutning. Om abonnemangsvillkoren, som jag föreslagit inte skall vara föreskrifter, även framdeles kommer att innefatta detta villkor, bör det anmärkas att villkoret hänför sig till teleförrordningen.

Beträffande 3 och 5 §§ förrordningen kan sägas att de lika gärna skulle kunna ges formen av privaträttsliga avtalsvillkor. Särskilt bör behovet av 5 § prövas mot bakgrund av bl.a. bestämmelserna i ledningsrättslagen (1973:1144).

Enligt 7 § första stycket teleförrordningen ges televerket befogenhet att begränsa ett telemeddelandes längd. Bestämmelsen har haft författningsform sedan i vårt fall 1951 års telefonreglemente. Även dessförinnan hade televerket befogenhet att föreskriva att bl.a. rikssamtal fick pågå under högst viss tidsperiod. I 1951 års telefonreglemente angavs att varaktigheten av rikssamtal fick begränsas. Sedermera avsågs telefonsamtal och numera telemeddelanden. Motiven till dessa ändringar har jag inte kunnat finna. Bestämmelsens syfte eller tillämpningsområde anges för övrigt inte i teleförrordningen eller på annan plats. Den kan emellertid närmast karakteriseras som en trafikbestämmelse med avseende på teletrafiken.

Enligt de uppgifter som jag har fått från televerket begränsas telemeddelanden av olika skäl. Detsker 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. Detta gäller bl.a. samtal till den s.k. heta-linjen. En i någon mån likartad situation gäller samtal från mynttelefonautomater.

Frågan är här närmast om det finns något hinder mot att 7 § första stycket teleförrordningen betraktas som ett privaträttsligt avtalsvillkor.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. *yttrandefrihet* och *informationsfrihet*. Yttrandefriheten innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. Yttrande- och informationsfriheten får begränsas endast genom lag och i enlighet med vad som anges i 2 kap. 12 och 13 §§ RF.

Som en begränsning av yttrande- och informationsfriheten anses inte meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller ta emot yttranden (2 kap. 13 § tredje stycket RF).

Skyddet för yttrande- och informationsfriheten gäller gentemot det allmänna. Med uttrycket "det allmänna" betecknas dels det allmännas verkställande organ, dels de normgivande organen, när dessa beslutar för enskilda betungande, offentlighetsrättsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer (prop. 1975/76:209 s. 86, 140 f). Skyddet gäller i förhållande till exempelvis förvaltande myndigheter. Dessa får inte inskränka de skyddade fri- och rättigheterna när de meddelar beslut eller vidtar faktiska åtgärder. Televerket, som statlig myndighet, betraktas i princip som en del av det allmänna med den innebörd som detta begrepp har i RF.

Som nämnts tidigare kan telemeddelanden behöva begränsas, bl.a. vid nedsatt framkomlighet på grund av skador på telenätet. Sett utifrån ett sådant tillämpningsområde torde det även med beaktande av RF:s skydd för yttrande- och informationsfriheten inte möta något hinder att ge 7 § första stycket teleförrordningen formen av ett privaträttsligt avtalsvillkor. Sådana och liknande begränsningar sker

nämligen utan avseende på innehållet i yttrandena. I sin nuvarande lydelse ser emellertid bestämmelsens tillämpningsområde ut att sakna gränser. Formuleras bestämmelsen om och preciseras kan det intrycket försvinna. Om så sker bör den kunna ingå bland andra privaträttsliga avtalsvillkor i ett avtal om teleabonnemang.

Beträffande övriga bestämmelser i teleförordningen kan följande sägas.

I 1 § förordningen definieras vissa begrepp. Behovet av dessa bör övervägas mot bakgrund av det jag har sagt ovan. I stort sett har 1 § teleförordningen numera förlorat sin självständiga betydelse, eftersom den inte längre anger gränsen för det allmänna telenätet. De definitioner som fortfarande behövs hänför sig till de av regeringen fastställda teleavgifterna som finns i bilagan till förordningen.

Angående televerkets bemyndigande i 4 § första stycket förordningen återkommer jag här till något i avsnitt 6.3.2. I korthet kan sägas att ett generellt bemyndigande inte behövs om myndighetsföreskrifterna ersätts med privaträttsliga avtalsvillkor. Det behövs dock ett bemyndigande att transformera ingångna internationella överenskommelser till föreskrifter - se vidare avsnitt 6.3.2. - Enligt 4 § andra stycket förordningen skall ändringar av större eller principiell betydelse i televerkets avgiftssystem underställas regeringen. Det kan övervägas om inte denna anvisning till televerket i stället skulle kunna ges i instruktionen för televerket (jfr 2 § andra stycket instruktionen).

Redan i 1929 års telefonreglemente fanns en bestämmelse som i dag, efter vissa ändringar, i stort sett motsvaras av 6 § teleförordningen. Bestämmelsen är närmast att se som en intern föreskrift för televerket och kan inte sägas innefatta något kundvillkor. Behovet av den kan, såvitt jag har kunnat finna, sättas i fråga.

De befogenheter som enligt 7 § andra stycket förordningen ges televerket under beredskapstillstånd och krig samt den i 8 § därtill hörande befogenheten att meddela verkställighetsföreskrifter utgör inte heller kundvillkor. Dessa föreskrifter behövs även i fortsättningen.

Slutligen kan det sättas i fråga i vilken författning som televerket bör ges de bemyndiganden som behövs - i teleförordningen eller i verkets instruktion (1988:348).

Enligt instruktionen, se bilaga 7, har televerket befogenhet att ingå internationella överenskommelser (2 §). En möjlighet som kan övervägas är att dit föra ett bemyndigande att transformera sådana överenskommelser.

Även bemyndigandet att meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om inskränkning av teletrafiken under beredskapstillstånd eller krig (7 § första stycket och 8 § teleförordningen) skulle kunna föras över till instruktionen. I instruktionen finns för övrigt redan föreskrifter om televerkets medverkan i totalförsvaret (41 och 42 §§).

Enligt den skiss som jag har lagt fram ovan skulle teleförordningen, förutom 1 §, 4 § tredje stycket och bilagan, omfatta endast två paragrafer, dvs. nuvarande 2 § och 2 a § första stycket. Det bör övervägas om inte även dessa sistnämnda bestämmelser skulle kunna utgå och ersättas med bemyndiganden för STN i dess instruktion att utfärda behövliga generella och specifika krav på teleutrustning m.m. I så fall skulle teleförordningen i övrigt kunna omvandlas till en ren avgiftsförordning.

Övrigt

I direktiven till mitt utredningsuppdrag har ställts frågan om den privaträttsliga karaktären av kundvillkoren bör komma till tydligt uttryck i de författningar som behövs även i fortsättningen.

I den mån villkoren är föreskrifter framgår detta med den ordning som jag har föreslagit alltid av att villkoren är intagna och kungjorda i någon författning. Motsatsvis gäller att om kundvillkoren inte finns intagna och kungjorda i en författning, så kan det aldrig vara fråga om föreskrifter. Som jag ser det bör man redan av sättet att kungöra och publicera ett kundvillkor kunna avgöra vilken typ av villkor som det är fråga om. Som redovisats i avsnitt 6.1.1 anser jag vidare att kundvillkoren i affärsverksamheten, med endast några få undantag, bör vara privaträttsliga avtalsvillkor. Kvar som föreskrifter i affärsverksamheten blir i stort sett bara de avgifter som regeringen fastställer. Att i någon författning ange att kundvillkoren hänför sig till ett privaträttsligt förhållande anser jag inte att det finns skäl att göra. En annan sak är att det för postens del givetvis kan vara lämpligt att informera i den föreslagna kundvillkorskatalogen om att kundvillkoren i allmänhet är privaträttsliga avtalsvillkor och att tydligt ange vilka som inte är det.

6.3 Postens och televerkets bemyndiganden m.m.

Sammanfattning:

Posten

Något behov av ett generellt bemyndigande för posten att utfärda föreskrifter inom sitt verksamhetsområde kan inte anses föreligga. Posten bör bemyndigas att införliva bestämmelser i internationella postala traktater i svensk rätt.

Bemyndigandet i 6 § avgiftsförordningen bör upphävas. Likaså bör bemyndigandet till stöd för ansvarighetskungörelsen upphävas.

Televerket

Televerkets generella bemyndigande enligt teleförordningen bör begränsas. Verket bör dock ha ett bemyndigande att införliva bestämmelser i internationella överenskommelser i svensk rätt.

6.3.1 Posten

Myndigheter har, som redan påpekats, inte någon på regeringsformen grundad rätt att utfärda föreskrifter. I den mån en myndighet beslutar föreskrifter måste det alltid finnas ett bemyndigande från regeringen. I vissa fall krävs också s.k. subdelegation från riksdagen (se avsnitt 2.2.1). Något behov av subdelegation från riksdagen anser jag inte att det finns inom postens område, eftersom de myndighetsföreskrifter som kan bli aktuella och som innefattar kundvillkor kan bedömas falla inom regeringens normgivningskompetens.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.10 finns det för närvarande inte något generellt bemyndigande för posten att besluta om föreskrifter. Endast inom vissa områden finns bemyndiganden. Det är då i allmänhet fråga om en rätt att meddela tillämpningsföreskrifter till en författning. I 6 § avgiftsförordningen finns ett bemyndigande att besluta om vissa avgifter och villkor (se avsnitt 3.4).

Jag har inte funnit någon anledning att posten får ett generellt bemyndigande att besluta om föreskrifter inom sitt verksamhetsområde. Huvudskälet till detta ställningstagande är givetvis mitt förslag att posten endast i vissa preciserade fall skall använda föreskrifter i sin verksamhet. För att fastställa avtalsvillkor behöver posten inte något bemyndigande.

De avgifter och villkor som i dag kan beslutas med stöd av 6 § avgiftsförordningen bör, i enlighet med mitt ovan redovisade förslag, i framtiden anses som avtalsvillkor. Den bestämmelsen är därför onödig och bör upphävas.

Ansvarighetskungörelsen har beslutats med stöd av ett bemyndigande av Kungl. Maj:t den 25 februari 1966, se SFS 1966:120. Som framgår av bl.a. avsnitt 6.2.4 anser jag att ansvarighetskungörelsen bör upphävas och ersättas med privaträttsliga avtalsvillkor. Sedan posten upphävt kungörelsen kan bemyndigandet för posten att fastställa föreskrifter rörande ansvarighet för försändelser och medel upphävas.

Beträffande postens övriga bemyndiganden (se avsnitt 3.10) har jag inte funnit skäl att föreslå någon ändring.

Internationella traktater måste införlivas i svensk rätt för att gälla i Sverige (se avsnitt 2.2.3). Hittills har posten fört in aktuella bestämmelser ur de internationella postala traktaterna i framför allt AP. Stöd för att göra på det sättet har hämtats i postens förutvarande instruktion, där det angavs bl.a. att "postverket beslutar om allmän poststadga . . ." (se avsnitt 3.10). Detta har tolkats som ett bemyndigande för posten att besluta om föreskrifter i AP. Härtill kommer, som jag tidigare redovisat, att det i den ursprungliga skrivelsen från Kungl. Maj:t till generalpoststyrelsen angavs att i den tilltänkta författningssamlingen (kallad kungörelse) skulle även föreskrifter angående den utrikes postväxlingen publiceras (se avsnitt 3.10). I postens nuvarande instruktion finns inte motsvarande bestämmelse om att posten beslutar om innehållet i AP. Efter den ändring i författningssamlingsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1986 (se avsnitt 3.9) har posten inte längre möjlighet att kungöra föreskrifter i AP, utan detta skall ske i PVFS (se föregående avsnitt).

Som jag har sagt i avsnitt 3.6 har AP upphört att gälla den 1 juli 1986. De bestämmelser i AP som grundas på internationella överenskommelser har sedan dess inte haft

föreskriftsform. Det saknas alltså för det första för närvarande ett bemyndigande för posten att ge innehållet i de internationella postala traktaterna föreskriftsform. För det andra måste de föreskrifter som posten utfärdar till följd av de internationella posttraktaterna - förutsatt att regeringen ger posten bemyndigande härtill - publiceras i PVFS.

För det här ändamålet anser jag att posten bör bemyndigas att införliva bestämmelser i de internationella traktaterna i svensk rätt. Ett sätt att åstadkomma det kan vara ett tillägg till regeringens förordning med instruktion för postverket. Det är också möjligt att låta ansvaret för transformeringen stanna hos regeringen. Om posten emellertid fått fullmakt att ingå en överenskommelse bör posten också kunna få befogenhet att därefter ge innehållet föreskriftsform.

Självfallet ankommer det på posten att i varje enskilt fall pröva om innehållet i de överenskommelser som exempelvis skall transformeras faller inom myndighetens normgivningskompetens.

Enligt 10 kap. 3 § RF kan regeringen under vissa förutsättningar till en förvaltningsmyndighet delegera befogenheten att ingå internationella överenskommelser. Något generellt sådant bemyndigande för posten finns inte i dag. Regeringen ger i stället posten en fullmakt att sluta överenskommelser i varje enskilt fall. Jag saknar anledning att inom ramen för mitt uppdrag föreslå någon ändring i den här ordningen. Jag noterar dock den skillnad som här finns mellan posten och televerket, eftersom televerket enligt instruktionen för verket har bemyndigats att träffa sådana överenskommelser.

6.3.2 Televerket

Inom televerksamhetens område har televerket ett generellt bemyndigande i teleförordningen (se avsnitt 4.3). Enligt förordningen fastställer televerket sålunda villkor och

avgifter för nyttjandet av telenätet med undantag av de avgifter som regeringen fastställer samt verkställighetsföreskrifter i vissa hänseenden.

De gällande föreskrifter som televerket har beslutat med stöd av teleförordningen och som innehåller kundvillkor är dels televerkets föreskrifter med allmänna villkor för teleabonnemang, dels vissa föreskrifter vilka i vart fall tidigare gällt anslutning till det allmänna telenätet.

Mitt förslag i föregående avsnitt går ut på att de allmänna villkoren för teleabonnemang inte bör vara föreskrifter utan privaträttsliga avtalsvillkor. Jag har vidare kommit fram till att vissa andra av televerkets föreskrifter bör upphävas (se avsnitt 6.2.4). I dessa hänseenden behövs därför inte längre något bemyndigande.

En självklar utgångspunkt i det här sammanhanget är att den delegation av normgivning som har skett skall vara befogad. Endast de bemyndiganden som är nödvändiga bör vara kvar. I stort sett är det endast bemyndigandet att meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om inskränkning av teletrafiken under beredskapstillstånd eller krig som är det. Beaktas i det här sammanhanget bör dock det behov av myndighetsföreskrifter som kan uppkomma när internationella överenskommelser ingås.

Televerket har fått befogenhet att sluta vissa internationella överenskommelser. Det kommer till uttryck i televerkets instruktion.

Om internationella överenskommelser innehåller bindande bestämmelser som är att se som kundvillkor skall de för att gälla i Sverige införlivas i svensk rätt. Av redovisningen i avsnitt 4.10 av de internationella överenskommelserna på teleområdet framgår att inslaget av sådana bestämmelser är ytterst begränsat. Vidare är det på teleområdet fråga om rekommendationer, inte bindande regler. Endast på radioområdet kan vissa bestämmelser i internationella över-

enskommelser sägas ha införlivats i svensk rätt.

I dag har televerket ett begränsat behov av att införliva bestämmelser i internationella överenskommelser i svensk rätt genom att ge dem formen av myndighetsföreskrifter. Ett större sådant behov kan dock uppkomma. Mot denna bakgrund bör televerket bemyndigas att införliva innehållet i internationella fördrag i svensk rätt och ge de bindande bestämmelserna föreskriftsform. Det kan ske genom transformering. Bemyndigandet skulle kunna ges televerket i verkets instruktion (jfr avsnitt 6.2.4).

Televerkets bemyndigande enligt teleförordningen bör således kunna begränsas. Som påpekats i avsnitt 6.2.4 skulle bemyndigandet att meddela föreskrifter under beredskapstillstånd eller krig kunna föras över till instruktionen. Om så sker och det som i övrigt sagts i avsnitt 6.2.4 beaktas skulle bemyndigandet i teleförordningen att meddela föreskrifter kunna tas bort.

Televerkets bemyndiganden i olika författningar inom radioverksamhetens område bör stå kvar tills vidare (jfr avsnitt 4.3). Det återstår här att se vad den pågående utredning, som behandlar televerkets uppgifter beträffande bl.a. fördelning av radiofrekvenser, kommer fram till. Så mycket kan dock sägas att om utgångspunkterna i direktiven följs, så kommer televerkets bemyndiganden på radioområdet att kunna begränsas. Dessa bemyndiganden skulle då komma att tillföras den myndighet som skall ta över televerkets uppgifter. Utredningens förslag och eventuella konsekvenser bör därför avvaktas.

6.4 Att utforma avtalsvillkor m.m.

De avtalsvillkor som skall användas bör utformas under medverkan av konsumentverket. Särskilt tänker jag då på standardavtalsvillkoren. En sådan ordning är viktig inte minst på de marknader där affärsverken har en dominerande

ställning och där valfriheten för konsumenten är liten. Än viktigare är den inom ett verksamhetsområde där det föreligger ett rättsligt eller faktiskt monopol. Ett förfarande för att ta till vara konsumentintresset har för övrigt en betydelsefull funktion att fylla i varje verksamhet som drivs under affärsmässiga former. I dag förekommer överläggningar mellan konsumentverket och företrädare för olika företag beträffande innehållet i avtalsvillkor inom ett antal branscher. Ett huvudsyfte med överläggningarna är att de avtalsvillkor som används skall spegla en rimlig avvägning mellan avtalsparternas berättigade intressen.

Det slutliga beslutet att använda vissa kundvillkor fattas givetvis av affärsverket. I det hänseendet är det inte någon skillnad om kundvillkoren är föreskrifter eller privaträttsliga avtalsvillkor. Möjligtvis kan man överväga former för att garantera att konsumentintresset beaktas innan beslut om villkor fattas. För att införa en sådan ordning för företag i allmänhet bör det emellertid fordras starka skäl. Det bör bl.a. konstateras att de förhållanden som råder inte är godtagbara. De uppgifter som jag har fått från konsumentverket och från berörda affärsverk är att situationen i dag är tillfredsställande.

För exempelvis televerkets del diskuteras de grundläggande kundvillkorens (allmänna villkor för teleabonnemang) lydelse och tillämpning kontinuerligt med konsumentverket. De ändringar som krävs diskuteras internt och förslag till lydelse förankras inom verket innan villkoren sänds till konsumentverket för synpunkter. Konsumentverket informeras om att ändringsförslag håller på att utarbetas och dessa förslag diskuteras sedan mellan representanter för televerket och konsumentverket, för att nå den bästa möjliga utformningen av villkoren med beaktande av olika intressen. Villkoren beslutas sedan av televerkets styrelse varvid konsumentverkets inställning redovisas.

I dag får det således beträffande televerket anses råda en ordning som tillgodoser behovet av att beakta det kollektiva

konsumtintresset. Motsvarande förväntas gälla för postens del. Mot bakgrund härav anser jag det tillräckligt att framhålla betydelsen av konsumentverkets roll i detta sammanhang.

Konsumentverkets medverkan när det gäller att ta till vara konsumentintresset i olika kundrelationer omfattar inte i alla sammanhang affärsverkens samtliga kundgrupper. Jag tänker då på exempelvis affärsverkens förhållanden till andra näringsidkare. 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).

6.5 Något om kundvillkor inom Europeiska gemenskapen (EG)

Den avreglering av främst telemarknaden som skett under det senaste decenniet har självfallet starkt bidragit till att denna verksamhet i dag alltmer drivs på affärsrättsliga grunder. Avregleringen har lett till att Sverige har en av världens mest öppna telemarknader. Genom att ersätta föreskrifter med avtalsvillkor tas ytterligare ett steg i den riktningen.

Som nämnts tidigare öppnas härigenom vägen för att bl.a. skäligheten i myndigheternas kundvillkor skall kunna prövas av domstol, dvs. på samma sätt som om villkoren hade ställts upp av privata företag. Detta gäller dock inte de

kundvillkor i form av föreskrifter som kvarstår, såsom de avgifter som fastställs av regeringen och de villkor som kan ställas upp på grundval av bindande bestämmelser i internationella överenskommelser.

Den fortsatta "avregleringen", såvitt avser affärsverkens kundvillkor, kan sägas stämma väl överens med utvecklingen inom EG.

EG-kommissionen har i juli 1990 lämnat förslag till direktiv beträffande kundvillkor inom konsumentområdet (Proposal for a Council Directive on unfair terms in consumer contracts).

Avsikten är enligt förslaget bl.a. att medlemsländernas lagar och andra föreskrifter som har till syfte att förebygga oskäligen konsumentvillkor skall närma sig varandra. I artikel 4 sägs att medlemsländerna skall se till att det i konsumenternas intresse finns ändamålsenliga och effektiva medel för övervakning av oskäligen avtalsvillkor. Vidare skall det finnas möjlighet till rättslig prövning av frågan om ett avtalsvillkor stämmer överens med det som sägs i direktivet. Artikel 4 lyder:

Member States shall ensure that in the interests of consumers, competitors and the public generally, adequate and effective means exist for the control of unfair terms in contracts concluded with consumers and of the terms of contracts for the sale of goods or services to them.

Such means shall include provisions of law whereby persons or organisations, if regarded under national law as having a legitimate interest in protecting consumers, may take action before the courts or before an administrative authority competent to make a decision for determination of the question whether the terms used in such a contract are inconsistent with the provisions of this Directive.

Enligt förslaget till direktiv (artikel 2) anses ett avtalsvillkor oskäligt bl.a. om det till förfång för konsumenten innebär en påtaglig obalans mellan avtalsparternas rättigheter och skyldigheter, eller villkoret medför att fullgörandet av avtalet skiljer sig påtagligt från vad konsumenten hade berättigad anledning att förvänta sig.

Direktivet är avsett att omfatta affärsverksamhet inom området för exempelvis el- och gasdistribution, transporter och telekommunikationer. Sådan verksamhet omfattas oavsett om den drivs av staten eller av privata företag (artikel 2 punkt 3).

6.6 Förslagets genomförande m.m.

6.6.1 Att gå över till privaträttsliga avtalsvillkor

En övergång till privaträttsliga avtalsvillkor kan ske antingen i ett sammanhang eller successivt. När föreskrifter upphävs bör de dock i förekommande fall samtidigt ersättas med avtalsvillkor.

Ur konsumenternas synvinkel och för att underlätta information m.m. om förändringar är det en fördel om genomförandet för resp. affärsverk sker i ett sammanhang. Detta bör också vara kostnadsbesparande. Tidpunkten för genomförandet och sättet att gå till väga bör posten och televerket bestämma.

Inom posten har man börjat att se över sina kundvillkor i det s.k. kundvillkorsprojektet. Först sedan den genomgången avslutats kan en övergång ske till privaträttsliga avtalsvillkor. I samband härmed bör ansvarighetskungörelsen upphävas. Sedan denna upphävts kan bemyndigandet till stöd för kungörelsen hävas. Detsamma gäller beträffande bemyndigandet för posten i 6 § avgiftsförordningen.

Några synpunkter på frågan om hur avtalsvillkoren införlivas i avtalet med kunden har lämnats i avsnitt 6.2.2.

För televerkets del sker övergången bl.a. genom att verkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang ersätts med privaträttsliga avtalsvillkor. Dessa kommer sannolikt att få ett i stort sett motsvarande innehåll som de nuvarande föreskrifterna. På samma sätt som för posten (jfr avsnitt 6.2.2) bör det övervägas hur villkor skall införlivas i avtalen. För televerkets del är *en* särskild fråga hur ett nytt villkor skall införlivas i de gällande avtalen om teleabonnemang. Olika tänkbara sätt finns att gå till väga i denna och liknande frågor. Det bör ankomma på televerket att finna ändamålsenliga lösningar.

6.6.2 Kostnadsaspekter m.m.

Övergången från föreskrifter till privaträttsliga avtalsvillkor för med sig vissa kostnader. Samtidigt kan dock besparingar göras och vissa mervärden skapas. Såväl kostnaderna som besparingarna kan i allt väsentligt förväntas inom resp. affärsverks organisation.

En del av kostnaderna hänger samman med att administrativa rutiner m.m. behöver ändras. För postens del är det fråga om kostnader för genomgång av bl.a. befintliga kundvillkor, alltså kostnader inom det redan startade kundvillkorsprojektet (se avsnitt 6.2.3). Även inom televerket kan i viss mån sådana kostnader uppkomma. Exempelvis kan televerket få bära vissa kostnader i samband med att villkor i gällande abonnemangsavtal ändras. Såväl posten som televerket kommer vidare att få sätta av resurser för information o.d. dels inom verket, dels gentemot kunderna.

Något som inte helt kan uteslutas är att antalet processer kan komma att öka om privaträttsliga avtalsvillkor används. Det kan leda till vissa begränsade kostnader.

Om föreskrifter ersätts med avtalsvillkor kan för postens del ett antal interna handböcker (se avsnitt 3.7) mönstras ut. Kostnaderna för att hålla dessa aktuella kommer då att försvinna. Även om vissa handböcker ersätts med en ny kundvillkorskatalog kommer besparingar att göras.

Regelsystemet inom posten är i dag omfattande och svåröverskådligt. Om reglerna ersätts med avtalsvillkor kommer en del av de resurser som nu används för personalutbildning m.m. att frigöras. Även ute på postkontoren kommer ett system med avtalsvillkor att föra med sig förenklingar.

Det bör även framhållas att de föreskrifter som fortfarande behövs inom posten och televerket kan göras tydligare och enklare. Genom att föreskrifter med några få undantag kommer att användas endast i verkens myndighetsutövning blir gränsen mellan privaträttsliga avtalsvillkor och föreskrifter klarare. De nu nämnda konsekvenserna är givetvis till gagn för postens och televerkets kunder, men de leder också till ett smidigare och förenklat arbetssätt inom verken.

Till detta kommer faktorer som är svårare att mäta. Från såväl postens som televerkets sida har framhållits bl.a. att en betydande goodwillökning bör bli följd av att kundförhållandet styrs av avtalsvillkor i stället för av författningsbestämmelser. Verksamheten inom posten och televerket kan vidare drivas än mer på samma villkor som används på marknaden i övrigt, och än mer affärsmässigt.

De kostnader som förslaget för med sig uppkommer i första hand under genomförandet, dvs. när nu gällande föreskrifter ersätts med avtalsvillkor. Det är i detta hänseende fråga om engångskostnader. Med ledning av de uppgifter som lämnats kan kostnaderna för posten beräknas uppgå till högst 10 milj. kr. För televerket kan kostnaderna uppskattas till ett par miljoner kronor. Kostnaderna, som skall ställas i relation till postens resp. televerkets omsättning och resultat, bör givetvis bäras av verken. När väl systemet med avtalsvillkor

börjat användas, torde skillnaderna i kostnadshänseende jämfört med nu vara små. Särskilt inom posten bör dock besparingar kunna göras. Tilläggas kan att en stor del av de kostnader som direkt föranleds av omläggningen likväl skulle ha uppkommit i samband med verkens löpande översyn av myndighetsföreskrifter och övriga villkor.

6.7 Avslutande synpunkter

Jag har i bl.a. avsnitt 6.1.1 påpekat att postens och televerkets verksamhet numera kan karakteriseras på samma sätt som affärsverksamhet som drivs av privata företag. Affärs-mässigheten har fått en allt starkare betoning, medan verkens roll som statliga myndigheter alltmer kommit i skymundan. I flera fall har det varit en medveten strävan från verkens sida att komma ifrån myndighetsprägel och de uppgifter som kan betraktas som myndighetsutövning.

Mina förslag att affärsverken i sina kundförhållanden bör använda privaträttsliga avtalsvillkor i stället för föreskrifter innebär att det offentligrättsliga inslaget begränsas ytterligare. Regelsystemet anpassas efter verksamheten. Inom ramen för vad som utifrån rättsliga utgångspunkter är möjligt är det verksamhetens innehåll som bestämmer reglernas form. Detta sätt att se på affärsverkens verksamhet skiljer sig påtagligt från det traditionella men ligger i linje med den utveckling som pågår inom posten och televerket.

Utredningsuppdraget har visserligen avsett posten och televerket och de förhållanden som råder inom deras verksamhetsområden. Grundtanken att se till verksamhetens innehåll och med ledning därav hänföra olika verksamheter till området för privaträttsliga avtalsvillkor resp. föreskrifter är emellertid allmängiltig. Någon avgörande skillnad i fråga om att applicera detta synsätt på posten och televerket, eller verksamhet som drivs av övriga affärsverk, torde inte föreligga. Möjligtvis kan förhållandena i något enskilt fall

vara sådana att en annan modell får väljas. På sätt som förutskickats i direktiven anser jag dock att en översyn av övriga affärsverk kan göras utifrån samma utgångspunkter som har legat till grund för utredningsarbetet beträffande postens och televerkets kundvillkor.

Kommittédirektiv

Översyn av formerna för postverkets och televerkets kundvillkor

Dir 1989:18

Beslut vid regeringssammanträde 1989-04-20

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet G. Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas som får i uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets reglering av sina rättsförhållanden med enskilda. I de fall rättsförhållandena kan anses vara av privaträttslig art bör de om möjligt regleras på annat sätt än genom föreskrifter.

Nuvarande förhållanden

Rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda

Rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda regleras för närvarande i stor utsträckning genom offentligrättsliga föreskrifter av olika slag. Föreskrifter som är betungande för den enskilde kräver i allmänhet lagform, men riksdagen kan i viss utsträckning delegera sin rätt att meddela föreskrifter (normgivningskompetens) till regeringen, 8 kap. 3 och 7 §§ regeringsformen. I samband med en sådan delegering kan riksdagen också medge att regeringen i sin tur överlåter normgivningskompetensen till en förvaltningsmyndighet, 8 kap. 11 § regeringsformen.

Genom lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen och som gäller bl.a. postbefordran och telekommunikationer. Enligt lagen får regeringen i sin tur överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter inom ramen för regeringens bemyndigande.

Utöver vad som följer av riksdagens beslut om delegering får regeringen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen meddela dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen). I båda fallen kan regeringen överlåta sin normgivningskompetens till en underordnad myndighet. Som exempel på föreskrifter som faller under restkompetensen kan nämnas föreskrifter som är gynnande för den enskilde eller neutrala i förhållande till denne. Till restkompetensen hör också föreskrifter om en myndighets organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhet. Genom bestämmelser i myndighetens instruktion har myndigheten i regel fått behörighet att meddela föreskrifter om arbetet inom myndigheten och formerna för verksamheten.

Rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda kan också vara av privaträttslig karaktär. En myndighet kan ingå ett civilrättsligt avtal med en enskild person om t.ex. en leverans eller en entreprenad. Rättsförhållandet blir då att bedöma på samma sätt som ett avtal mellan enskilda.

Betydelsen av rättsförhållandets art

Frågan huruvida rättsförhållandet mellan en myndighet och en enskild skall anses vara av privaträttslig eller offentligrättslig art har betydelse för vilken lagstiftning som är tillämplig när det uppstår en tvist mellan en enskild och myndigheten såsom näringsidkare i yrkesmässig verksamhet.

Om rättsförhållandet är av privaträttslig natur är konsumentköplagen (1973:877), konsumenttjänstlagen (1985:716), allmänna köplagen (1905:38 s. 1) och avtalslagen (1915:218) tillämpliga. Att avtalslagen är tillämplig innebär t.ex. att en allmän domstol med stöd av 36 § i den lagen kan jämka eller åsidosätta ett avtalsvillkor som är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har villkoret sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att avtalet i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende. Vid skälighetsprövningen skall domstolen ta särskild hänsyn till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intar en underlägsen ställning i ett avtalsförhållande.

Rättsförhållandets art har också betydelse för tillämpningen av viss näringsrättslig lagstiftning. Om rättsförhållandet är av privaträttslig natur är lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare utan vidare tillämpliga. Detta innebär bl.a. att marknadsdomstolen kan förbjuda användningen av ett avtalsvillkor som bedöms som oskäligt mot konsument eller näringsidkare.

Om rättsförhållandet saknar avtalskaraktär torde det inte vara möjligt att tillämpa vare sig civilrättslig eller näringsrättslig lagstiftning i en tvist mellan myndigheten och en enskild i frågor som regleras i föreskrifter. Departementschefen anförde i proposition med förslag till generalklausul på förmögenhetsrättens område (prop. 1975/76:81 s. 113) att 36 § avtalslagen bör vara tillämplig på bestämmelser som rör förhållandet mellan offentliga myndigheter och enskilda, i den mån bestämmelserna har avtalskaraktär, men inte på bestämmelser som ingår i författningar utan att ha karaktär av avtal. Först om en myndighetsföreskrift står i strid mot grundlagen eller en annan överordnad författning kan en domstol med stöd av 11 kap. 14 § regeringsformen underlåta att tillämpa föreskriften (se H. Strömberg, Normprövning i nyare rättspraxis, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1988 s. 132).

Svårigheterna att karaktärisera rättsförhållanden mellan affärsverken och enskilda

Det är inte alltid så lätt att avgöra om rättsförhållandet mellan en myndighet och en enskild skall anses vara av offentligrättslig eller privaträttslig natur. Detta gäller inte minst förhållandet mellan affärsverken och dess kunder (s.k. kundvillkor). Otivelaktigt innehåller de villkor som t.ex. postverket och televerket tillämpar vid sin affärsmässiga verksamhet i förhållande till sina kunder starka avtalsmässiga inslag. Samtidigt grundar sig dessa villkor ofta på en författning, meddelad av regeringen eller av myndigheten själv, något som ger förhållandet en viss offentligrättslig prägel, se t.ex. 6 § förordningen (1981:193) om vissa postavgifter och 4 § teleförförordningen (1985:765).

Det bör emellertid framhållas att enbart den omständigheten att affärsverkens kundvillkor har meddelats i föreskriftsform inte nödvändigtvis medför att rättsförhållandet skall anses vara av offentligrättslig karaktär. Avgörande torde i stället vara arten av myndighetens verksamhet och föreskriftens närmare innebörd. Om verksamheten inte skiljer sig från sådan som bedrivs även av enskilda näringsidkare, t.ex. försäljningsverksamhet, torde förhållandet till kunderna vara underkastat allmänna privaträttsliga regler och de villkor som myndigheten ställt upp för sina prestationer vara att betrakta som avtalsvillkor (se H. Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, Lund 1983, s. 140). Om däremot verksamheten får bedrivas endast av myndigheten, finns det skäl som talar för att frågan bör bedömas på annat sätt. Detta gäller särskilt om föreskrifterna är utformade så att de är bindande för både myndigheten och den enskilde. Se kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. Ett offentligrättsligt betraktelsesätt kan då te sig mer naturligt.

I sammanhanget bör också erinras om att villkor som gäller generellt mel-

lan affärsverket och dess kunder och som verket på ett eller annat sätt har fastställt är att betrakta som föreskrifter, om de är bindande för verkets egna tjänstemän.

Nackdelar med nuvarande förhållanden

Nackdelarna med de nuvarande formerna för affärsverkens reglering av rättsförhållandet mellan verk och enskilda har uppmärksamrats i regeringens proposition om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99 s. 124). I propositionen framhålls bl.a. att förhållandet regleras på ett oenhetligt sätt och att verken slumpmässigt i vissa fall använder avtalsvillkor och i andra fall författningsbestämmelser. Enligt föredraganden vore det önskvärt att en bättre ordning kommer till stånd i detta avseende. I den mån rättsförhållandet kan anses vara av privaträttslig art borde det om möjligt regleras i avtal mellan kunden och affärsverket.

Vid riksdagsbehandlingen uttalade lagutskottet i sitt yttrande till konstitutionsutskottet bl.a. följande (KU 1986/87:29 s. 73).

Utskottet erinrar om att frågor som rör rättsförhållandet mellan affärsverk och enskilda tidigare aktualiserats i riksdagen med anledning av motitioner om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet (se senast LU 1986/87:16). Utskottet har därvid konstaterat att konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor är begränsade när villkoren regleras i en författning. Utskottet, som hänvisat till verksledningskommitténs förslag, har påpekat att ett genomförande av förslaget skulle innebära en påtaglig förbättring av konsumenternas ställning genom att bl.a. de villkor som tillämpas av statens affärsdrivande verksamhet i ökad omfattning kan bli föremål för granskning av konsumentverket och konsumentombudsmannen samt prövas av marknadsdomstolen. Mot denna bakgrund noterar utskottet med tillfredsställelse att departementschefen har för avsikt att verka för att rättsförhållanden av privaträttslig art mellan affärsverk och enskilda regleras i avtal. Utskottet vill understryka att en utveckling mot en ökad avtalsreglering inte bara är motiverad med hänsyn till att affärsverkens kundvillkor bör kunna prövas enligt den näringsrättsliga lagstiftningen. Också konsumenters och näringsidkares intresse av att kunna få villkoren prövade vid allmän domstol med stöd av civilrättsliga regler talar för en sådan utveckling.

Riksdagen delade propositionens och lagutskottets uppfattning (KU 1986/87:29 s. 39, rskr. 226).

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av vad som sålunda redovisats anser jag att formerna för affärsverkens reglering av sina rättsförhållanden med enskilda bör ses över. Översynsarbetet bör nu lämpligen avgränsas till att gälla postverket och tele-

verket. Utredningsresultatet kan sedan läggas till grund för en motsvarande översyn för de övriga affärsverken.

Det inledande översynsarbetet för postverkets och televerkets del bör göras av en särskild utredare. Först och främst bör utredaren analysera vilken författningsreglering som med hänsyn till regeringsformens bestämmelser behövs för verkens olika verksamheter. Därvid bör särskilt uppmärksammas att det kan finnas föreskrifter som tillkommit före regeringsformen och som meddelats av regeringen eller verket men som numera kräver lagform eller bemyndigande av riksdagen.

När det gäller föreskrifter som grundas på regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen bör utredaren med ledning av de riktlinjer jag angett i det föregående undersöka om den verksamhet som regleras i författning kan anses vara av privaträttslig eller offentligrättslig karaktär. Om utredaren därvid kommer fram till att verksamheten helt eller till övervägande del kan anses vara av privaträttslig art, bör det övervägas om föreskriften kan avvaras eller ersättas av någon annan typ av styrmedel. Omotiverade skillnader mellan de berörda affärsverken skall självfallet undvikas. Utgångspunkten för övervägandena skall vara att föreskrifter i så stor utsträckning som möjligt skall undvikas.

De internationella överenskommelserna på post- och teleområdet kan emellertid påverka bedömningarna, liksom den omständigheten att post- och televerken är en del av "det allmänna" enligt 2 kap. regeringsformen.

Det kan inte uteslutas att föreskriftsformen i vissa fall behövs även i fortsättningen. Utredaren bör undersöka om inte den privaträttsliga karaktären i så fall skulle komma till tydligt uttryck i de aktuella författningarna. Att det rör sig om ett privaträttsligt förhållande skulle t.ex. kunna uttryckas genom att det i föreskriften anges att den gäller om inte annat har avtalats mellan verket och kunden.

När det gäller själva utredningsarbetet bör detta ske i nära samarbete med berörda affärsverk. Jag förutsätter att verken lämnar utredaren den hjälp som behövs.

Utredaren skall beakta regeringens direktiv (dir. 1984:5) angående utredningsförslagets inriktning. Utredningsuppdraget bör bedrivas skyndsamt och vara slutfört senast den 1 maj 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen

(1976:119) – med uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets kundvillkor,

att besluta om experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag, Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

POSTEN OCH TELEVERKET - EN KORTFATTAD HISTORISK BAKGRUND

Posten

Det svenska postväsendet kom ursprungligen till för regeringens behov. Först senare gjordes det tillgängligt för allmänheten. I den författning som utgjorde grunden för ett verkligt svenskt postväsen, förordningen om Post-Båden den 20 februari 1636, stadgades inte uttryckligen att postväsendet tillhörde statens höghetsrätter. När år 1660 försök gjordes att inrätta en enskild post, blev detta enligt riksrådets beslut den 20 september samma år förbjudet, under förklaring att "det verket att driva bör ske indultur Regis", dvs. med Konungens medgivande. År 1669 uttalade riksrådet i en resolution att "postväsendet som ett regale och en inkomst för kronan härfter bör konsidereras". Den 10 augusti 1693 förbjöd kanslikollegiet privat postbefordran med de ordinarie frakterna mellan Uppsala och Stockholm, eftersom den innebar ett ingrepp i Kungl. Maj:ts höga postregal. Liknande uttryck förekom ofta i olika författningar från 1700-talet. Under 1800-talet utformades postregalet genom kungörelsen den 7 mars 1835 angående de villkor, varunder brev må med ångfartyg, seglande fartyg och diligenser fortskaffas.

Det är alltså helt klart att postregalet, dvs. statsmaktens ensamrätt till postverksamhet, ägt stöd i beslut och bestämmelser ända sedan 1600-talet. Däremot saknades länge en grundläggande författning, som reglerade postmonopolets omfattning. Först i och med kungörelsen (1888:80) den 21 december 1888 tillkom en sådan författning. Den direkta

anledningen till denna kungörelse var en fråga om den privata lokalposten i Stockholm. I kungörelsen stadgades bl.a. att "statens postverk eger uteslutande rätt att mot afgift besörja regelbunden befordran af förseglade eller eljest tillslutna bref äfvensom af brefkort såväl emellan in- och utrikes samt emellan inrikes orter som ock å de inrikes orter, der postverket anordnat lokalbrefbefordran".

Kungörelsen från år 1888 upphävdes genom kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m., som är den alltjämt gällande författning i vilken postmonopolet regleras.

Televerket

Mindre än ett år efter det att Bell fått patent på sin uppfinning fanns telefonen i Sverige. Den fick snabbt stor spridning. Telegrafverket gav sig år 1881 med Kung. Maj:ts bemyndigande in i konkurrensen. De enskilda näten - i kooperativ och telefonaktiebolagens ägo - dominerade till en början. År 1885 var Stockholm den telefonrikaste staden i världen.

År 1882 gjorde telegrafverket hos Kungl. Maj:ten framställning med begäran att verket "måtte genom lagstiftning tryggas mot den förlustbringande tävlan som kunde uppstå, därest det medgives den enskilda företagsamheten att utan inskränkning upprätta och mot betalning upplåta telegraf-, telefon- och därmed likartade förbindelser inom riket . .".

Framställningen ledde till Kungl. Maj:ts kungörelse (1883:15) angående förbud att utan Kungl. Maj:ts särskilda tillstånd upprätta telegraf-, telefon- och likartade förbindelser å viss mark. Kungörelsen kom dock inte, såsom den tillämpades, att medföra den konkurrensbegränsning som telegrafstyrelsen åsyftat. Under åren 1883 - 1888 bifölls 109 ansökningar att få upprätta förbindelser.

Telegrafstyrelsen försökte på olika sätt att få en skärpning till stånd. Efter uppdrag från Kungl. Maj:t lade landshövdingen C A Sjöcrona fram ett förslag om skärpning av 1883 års kungörelse. Förslaget innebar bl.a. att möjligheten för enskilda att få tillstånd försvårades. Frågan kom dock att delvis förlora sin aktualitet i och med att telegrafverket vid denna tidpunkt började köpa in de enskilda näten i allt större utsträckning. Kungl. Maj:t uppsköt ärendet för att helt skriva av det år 1900. Ett krav på tillstånd för att dra bl.a. telegraf-, telefon- eller annan elektrisk svagströmsledning gäller fortfarande enligt kungörelsen (1972:463) med vissa bestämmelser om elektriska svagströmsledningar.

I Stockholm bestod konkurrensen fram till år 1918 då telegrafverket köpte Stockholms Allmänna telefonaktiebolags stora nät. Därefter var det bara telegrafverket/televerket som erbjöd anslutning till ett publikt nät. Först på 1950-talet kom televerket att äga hela produktionssystemet för teletjänster med telefoner och andra apparater, ledningar och växlar. Något förbud att anlägga ett konkurrerande nät har aldrig funnits.

POSTENS OCH TELEVERKETS ORGANISATION OCH VERKSAMHET

INNEHÅLL

1 POSTEN

1.1 Postens organisation

1.1.1 Utvecklingen fram till början av 1980-talet

1.1.2 Den nuvarande organisationen

1.2 Verksamheten inom posten

1.2.1 Allmänt

1.2.2 Brev m.m.

1.2.3 Lättgods (paket)

1.2.4 Betalningsförmedling m.m.

1.2.5 Postens resultatenheter

1.2.6 Postens dotterbolag

1.2.7 Vissa övriga tjänster

1.2.8 Postens myndighetsutövning m.m.

2 TELEVERKET

2.1 Televerkets organisation

2.1.1 Utvecklingen fram till början av 1980-talet

2.1.2 Utvecklingen under 1980-talet

2.1.3 Den nuvarande organisationen

2.2 Verksamheten inom televerket

2.2.1 Allmänt

2.2.2 Nättjänster och produkter m.m.

2.2.3 Radio

2.2.4 Kabel-TV

2.2.5 Kataloger

2.2.6 Data

2.2.7 Utbildning m.m.

2.2.8 Televerkets bolag

2.2.9 Televerkets myndighetsutövning m.m.

POSTENS OCH TELEVERKETS ORGANISATION OCH VERKSAMHET

Denna bilaga innehåller en redogörelse för postens resp. televerkets organisation och för den verksamhet som dessa affärsverk bedriver. Redogörelsen är huvudsakligen beskrivande. Den grundas på förhållandena inom affärsverken fram till halvårsskiftet 1990. I något fall innefattar rubriceringen av verkens uppgifter en bedömning utifrån vad en särskild uppgift avser. Det gäller i vart fall beträffande några av de uppgifter som hänförs till avsnitten om resp. verks myndighetsutövning.

1 POSTEN

1.1 Postens organisation

1.1.1 Utvecklingen fram till början av 1980-talet

I betänkandet (SOU 1962:52) Postverkets organisation lade de sakkunniga i postutredningen 1956 fram ett förslag som innebar en ändrad och förstärkt organisation av generalpoststyrelsen, innefattande utbyggnad av organ med funktioner av betydelse för postverkets rationella drift, ökad handlingsfrihet för verksledningen, decentralisering av befogenheter såväl inom centralförvaltningen som i förhållande till distriktsförvaltningarna, införande av effektivare metoder för fortlöpande ekonomisk analys och kostnadskontroll av verksamheten etc. (prop. 1964:141, s. 3 - 4).

I prop. 1964:141 föreslogs på grundval av betänkandet nya regler för postens organisation; bl.a. ville man ge ökat

utrymme åt företagsekonomiska bedömningar. Samtidigt skulle posten utveckla, anpassa och differentiera servicen så att den på en gång tillgodosåg både näringslivets och allmänhetens speciella önskemål. Det betonades bl.a. att det för postbanken och postgirot inte förelåg något monopol vare sig formellt eller reellt. Tvärtom arbetade dessa rörelsegränar under hård konkurrens. Den föreslagna omorganisationen skulle även innebära en ökad decentralisering av beslutsfattandet.

Riksdagen biföll de i propositionen föreslagna riktlinjerna för omorganisationen av posten (SU 1964:136, rskr 291).

Omorganisationen, som skedde år 1965, byggde på en funktionell uppdelning av arbetsuppgifterna enligt linje/stabsprincipen. Det eftersträvades bl.a. att till samma enhet i centralförvaltningen skulle föras funktionellt likartade uppgifter. På så sätt ville man uppnå klarare ansvarsgränser, ett bättre resursutnyttjande och en mer enhetlig ärendebehandling.

I en skrivelse till regeringen den 23 april 1975 lade posten fram ett principförslag till ny organisation av verket grundat på en intern organisationsutredning (PVO-rapporten). Posten hänvisade bl.a. till de mycket stora förändringar som hade kännetecknat verksamheten och verkets konkurrenssituation under den tidsperiod som förflutit sedan förra omorganisationen år 1965.

I prop. 1975/76:167 diskuterades med anledning av postens förslag en omorganisation av posten. Nya riktlinjer för postens organisation föreslogs. Förutsättningar skulle skapas för ökade insatser på marknads- och serviceområdena. Den tekniska utvecklingen, sades det, medförde ändrade förutsättningar för överförandet av information. Den centrala förvaltningen i posten skulle ta sig an utvecklings- och långsiktiga planeringsuppgifter av övergripande intresse.

Riksdagen godtog de i propositionen föreslagna nya prin-

ciperna för postens organisation (TU 1975/76:26, rskr 365).

Med hänvisning till de bemyndiganden som riksdagen gav regeringen anmälades vissa förändringar i huvudkontorets organisation till riksdagen i prop. 1979/80:100 bil. 9, s. 81 och i prop. 1981/82:100 bil. 9, s. 133. Strävandena mot ökad marknadsinriktning och delegering samt mot resultatansvar för rörelsegrenar och regioner har varit starka motiv för organisationsbesluten. Omorganisationen år 1976 med därefter gjorda förändringar innebar att verksamheten delades in i tre rörelsegrenar: distributionsrörelsen, kontorsrörelsen och postgironrörelsen.

1.1.2 Den nuvarande organisationen

I skrivelser den 28 mars 1983 och den 26 augusti 1983 till regeringen föreslog posten förändringar i den regionala organisationen resp. huvudkontorets organisation. Förslagen innebar en indelning av postens huvudkontor i två huvudaffärsområden (ett för försändelser och lättgodshantering och ett för betalningsförmedling) samt en förändring i den regionala indelningen. Den indelningen innebar att det utanför Stockholmsområdet skulle finnas 25 regioner och inom Stockholmsområdet sex regioner jämte postterminalerna Stockholm Ban och Tomtebodas med samma organisatoriska ställning som en region. Dessförinnan hade det funnits sju regioner och ett femtiotal postområden.

Varje huvudaffärsområde skulle, enligt förslaget, ansvara för

- mål och strategier
- organisation
- produkt- och produktionsteknisk utveckling
- övergripande marknads- och säljplanering

- ekonomisk planering och kontroll
- administration
- information och sales promotion

Huvudaffärsområdena skulle vidare samordnas i en företagsledning, som bl.a. skulle ansvara för frågor av policykaraktär, behovet av samordning av utvecklingen av sådan ny affärsverksamhet inom ramen för av statsmakterna fastlagda mål som inte sker i anslutning till huvudaffärerna, samordning av servicefunktionen samt revision av verksamheten.

I prop. 1983/84:34 diskuterades postens förslag till omorganisation. Departementschefen anslöt sig till uppdelningen av verksamheten i två huvudaffärsområden. Han betonade att posten i denna utveckling mot ökad marknadsanpassning självklart skulle utgå från de krav på rikstäckande postservice som staten ålägger verket (s. 10). Målen för affärsområdena skulle, framhölls det, "stå i samklang med målet för huvudaffärsområdet och detta i sin tur med postverkets övergripande mål" (s. 9 - 10).

I propositionen (s. 13) fastslogs vidare, att regionchefen i de 33 regionerna skulle ansvara för att de mål som verksamheten sätter upp verkligen uppnås. Därvid gjorde departementschefen följande uttalande:

Såsom organisationen nu fungerar råder alltså en obalans mellan det resultatansvar som åvilar regioncheferna och deras möjligheter att påverka resultatet. Den nya organisationen är en anpassning till den starka ställning som den lokala nivån har getts.

En utgångspunkt för regionindelningen är att den skall vara sådan att regionerna verkligen skall ha instrumenten för att uppnå de mål som åläggs dem. En annan utgångspunkt är att besluten skall fattas så nära

kunderna som möjligt. Samtidigt måste verksamheten kunna styra verksamheten effektivt och det måste finnas en tillräcklig marknad inom varje region för att experter inom olika områden skall ha full sysselsättning i regionen.

Riksdagen biföll regeringens förslag till omorganisation (TU 1983/84:8, rskr 76).

Enligt riksdagens beslut, som grundades på regeringens prop. 1984/85:100 (TU 1984/85:11, rskr 203), infördes nya former för statens styrning av posten fr.o.m. den 1 juli 1985. Styrningen skulle ske genom att servicemål och ekonomiska mål fastställdes på grundval av rullande treårsplaner. De mål som har fastställts är mål för service och prisutvecklingen beträffande normalbrev, mål för tillgängligheten till kassaservice samt mål för det ekonomiska resultatet.

I januari 1988 beslutade postens styrelse att de två huvudaffärsområdena skulle delas upp i fyra affärsområden: brev, lättgods, kassaservice och postgiro.

I maj 1989 beslutade posten att fr.o.m. den 1 oktober samma år inrätta ytterligare ett affärsområde, utrikes.

Inom posten finns för närvarande 26 regioner.

Postens organisation vid halvårsskiftet 1990 framgår av organisationsplanen på följande sida.

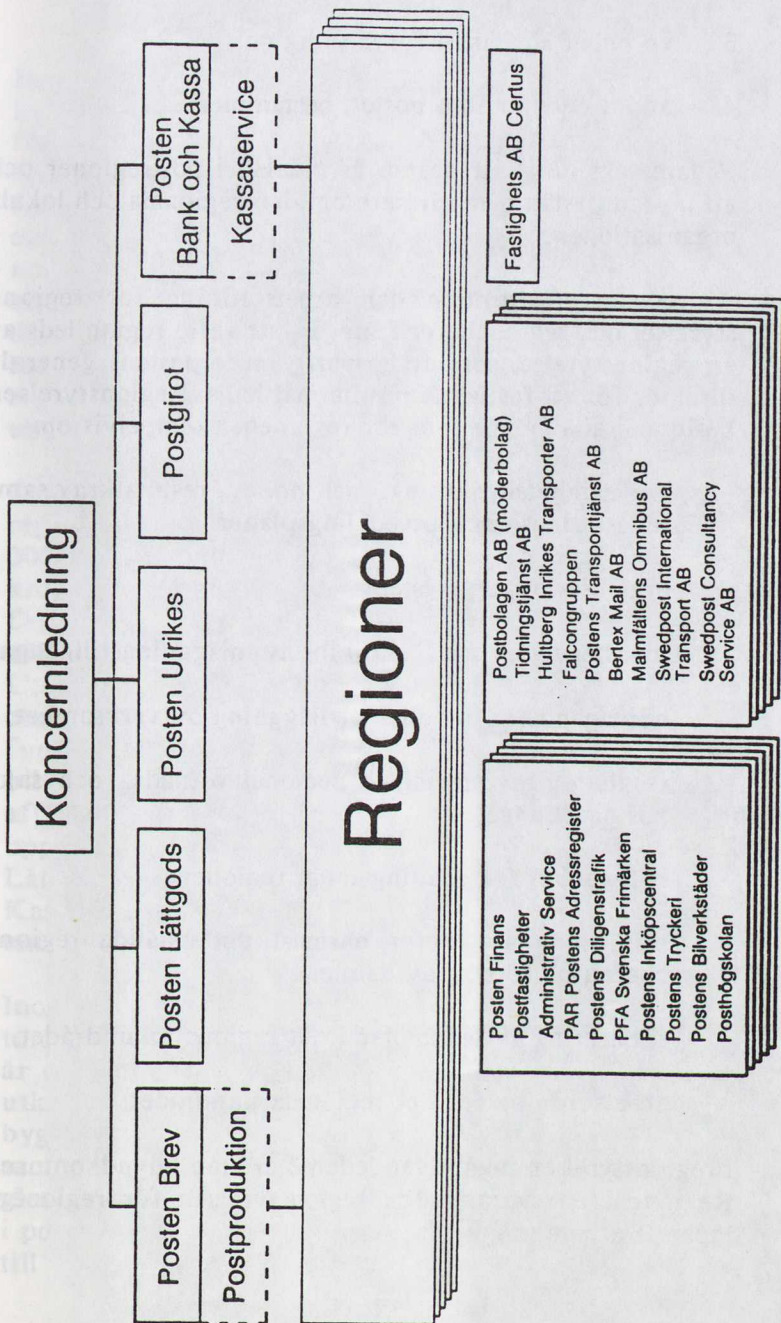
Postens organisation är i sina huvuddrag fastlagd i postens instruktion (se bil. 4). Däri anges (6 §) att det inom posten skall finnas ett huvudkontor, som består av

1. affärsområden,
2. koncernstab,



Postens organisation

211



3. en enhet för finansförvaltning och
4. andra enheter som posten bestämmer.

Vidare sägs (7 §) att posten är indelad i postregioner och att posten bestämmer närmare om den regionala och lokala organisationen.

Av postens instruktion och arbetsordning för regionstyrelser och regionchefer framgår, att varje region leds av en regionstyrelse, som är ansvarig inför postens generaldirektör för att fastlagda resultatmål hålls. Regionstyrelsen beslutar i alla frågor som rör regionen, exempelvis om

- verksamhetsinriktning, mål, policy, resultatkrav samt investerings- och utvecklingsplaner
- organisation, styrsystem
- investeringar i och försäljning av anläggningstillgångar
- upptagande av ny eller nedläggning av verksamhet
- resultat-, investerings-, personalkostnads- och sakkostnadsbudget
- befogenhetsförteckning inom regionen
- tillsättning av chefer närmast underställda regionchefen på förslag av denne
- tillsättning av ledamöter i det regionala kundrådet
- arbetsordning för det regionala kundrådet

I regionstyrelsen ingår även ledamöter från huvudkontoret. Regionchefen svarar inför regionstyrelsen för regionens löpande arbete.

Inom posten finns dels ett centralt kundråd, dels regionala kundråd. I de regionala kundråden ingår bl.a. representanter för det lokala näringslivet och offentlig förvaltning. Enligt riktlinjer för regionala kundråd i posten företräder kundrådet postens kunder i regionen gentemot regionstyrelsen och regionledningen. Regionchefen är enligt riktlinjerna normalt ordförande i kundrådet. Rådet har inte till uppgift att behandla enskilda klagomål från postens kunder, utan diskuterar i stället allmänna frågor som rör postens förhållande till kunderna (service, tillgänglighet etc.). De regionala kundråden har i allmänhet startat sin verksamhet under år 1989.

Organisationen i regionerna skiljer sig från varandra. Inom regionen i Göteborg, som är den största i landet med ca 6 000 personer anställda och en omsättning på ca 1,5 miljarder kronor, finns från årsskiftet 1989/90 en ny organisation. Denna bygger på en uppdelning av verksamheten i fyra affärsområden: brev, lättgods, kassaservice och postgiro. Uppdelningen stämmer således väl överens med postens centrala organisation. Förutom regionchef och olika stabsfunktioner finns tre resultatenheter: städfunktionen, bilverkstaden och det s.k. åkeriet. Under de fyra olika affärsenheterna finns ytterligare enheter. Brevenheten är uppdelad i försäljning, sortering, utdelning och utrikes. Lättgodsenheten omfattar försäljning och produktion. Kassaservicefunktionen är indelad i olika geografiska enheter.

Inom regionen finns postkontor av olika storlekar. Postkontoren utgör en del av regionens organisation. Postmästaren är chef för postkontoret. På en del orter är postservice utlagd på en entreprenör, vanligtvis i en affär. På landsbygden ger lantbrevbäraren kunderna vid linjen i huvudsak samma postservice som små postkontor kan ge. Inom vissa glesbygdsområden distribueras posten till och från hushållen i postväskor. Den som tar emot väskan och fördelar posten till de olika hushållen kallas postombud. Det finns i dag ca

2 100 postkontor och ca 2 700 lantbrevbärare.

Inom postkoncernen finns för närvarande två bolag, Postbolagen AB och Fastighetsaktiebolaget Certus. Postbolagen AB är ett helägt dotterbolag till posten med främsta uppgift att vara moderbolag i en dotterbolagskoncern som består av ett flertal bolag, bl.a. Tidningstjänst AB. Fastighetsaktiebolaget Certus är helägt av posten och har till uppgift att förvärva och förvalta fastigheter där posten är delägare.

Det finns vidare inom posten åtta särskilda resultatenheter, nämligen Posten Adressregister (PAR), PFA Svenska Frimärken, Postens Diligenstrafik, Postens tryckeri, Postens inköpscentral, Postfastigheter, Postens Bilverkstäder och Administrativ Service.

Bolagen och resultatenheterna är väl integrerade delar av postkoncernen. Den ekonomiska styrningen sker via rullande treårsplaner och ettårsbudgetar. Enheterna leds av styrelser med representanter för olika intressenter inom posten samt externa representanter. Bolagen och resultatenheterna lämnar ett positivt bidrag till postkoncernens resultat (prop. 1988/89:100 bil. 8, s. 147).

1.2 Verksamheten inom posten

1.2.1 Allmänt

Posten skall enligt sin instruktion (1988:79) driva poströrelse, vari ingår att befordra och distribuera brev och paket samt förmedla betalningar. Posten får också, enligt instruktionen, driva annan verksamhet som den har särskilda förutsättningar för.

Inom posten finns således två verksamhetsområden som kan betecknas som huvudområden, nämligen brev/lättgods och betalningsförmedling. Vid sidan härav förekommer en rad

olika verksamhetsområden. Inom posten kallas numera olika verksamhetsformer för produkter. Exempel på produkter som tillkommit är förmedling av social service, bilbudsverksamhet och förmedling av spelkuponger. Posten har också av statsmakterna tillagts vissa uppgifter som kan sägas innefatta myndighetsutövning, t.ex. uppgifter inom totalförsvaret och vid allmänna val.

I AP (1 §) anges under rubriken Postverkets verksamhet att posten handhar poströrelsen och postgirorörelsen. Vidare sägs följande.

Den egentliga poströrelsen omfattar

o distribution av försändelser

I den *inrikes* posttrafiken finns följande slag av försändelser

- normalbrev
- ekonomibrev
- föreningsbrev
- massbrev
- gruppreklam
- posttidningar (adresserade och oadresserade posttidningar, kommissionärsposttidningar)
- blindskriftsförsändelser
- paket

I den *utrikes* posttrafiken finns följande slag av försändelser

- brev
- postkort
- trycksaker
- massbrev (endast i förbindelse med Danmark, Finland, Island och Norge)
- halvtariffkorsband
- blindskriftsförsändelser

- småpaket
- paket
- Express Mail - EMS

o utväxling av postanvisningar.

Postgirorörelsen omfattar betalningsförmedling genom girering, inbetalning och utbetalning. I anslutning till betalningsförmedlingen erbjuder Postgirot tjänster inom dataområdet baserade på en samordning av kundernas betalningsrutiner och Postgirots redovisningssystem.

I postens verksamhet ingår också att

- o ombesörja vissa bankärenden åt Nordbanken
- o lösa in checkar på vissa villkor
- o ombesörja inbetalning och återbetalning av skatt
- o ombesörja utbetalning av allmänna pensioner, allmänna barnbidrag, bidragsförskott och sjukpenning
- o ta emot röster vid val till riksdagen och vid kommunala val (poströstning)
- o sälja statsstämplar
- o sälja, lösa in och byta ut premieobligationer samt betala ut vinster på premieobligationer
- o sälja och lösa in sparobligationer
- o verkställa särskild postdelgivning åt domstolar och vissa andra myndigheter
- o medverka vid utfärdandet av körkort
- o tillhandahålla identitetskort
- o i samarbete med Televerket tillhandahålla telefax-tjänsten Postfax
- o driva yrkesmässig biltrafik för resande och gods (postdiligersrörelsen)
- o driva bilbudsverksamhet
- o ombesörja service åt kommunerna genom lantbrevbärare (varuhemsändning, social service m.m.)
- o tillhandahålla adresser till olika mottagargrupper och iordningställa försändelser för kundernas räkning genom Postens Adressregister, PAR

- o sälja frimärken och förstadagsbrev genom PFA Postens Frimärksavdelning
- o förmedla spelkuponger och förtidsvadsinsatser i Rikstotospelet V65.

Som framgår av denna uppräknings av postens verksamhetsområden spänner de över inte obetydliga delar av samhällslivet. I det följande redovisas arbetsuppgifterna inom verksamhetens huvudområden. Verksamheten inom övriga områden nämns relativt översiktligt. Sakuppgifterna rörande omsättning o.d. är i huvudsak hämtade från postens årsredovisning 1988.

Rörelseintäkterna för posten i sin helhet uppgick till 15 362 milj. kr. Resultatet före avsättningar, bokslutsdispositioner och skatt blev 954 milj. kr. Det motsvarar en förräntning på drygt sex procent på rörelsekapitalet. Det av statsmakterna fastställda kravet uppgår till fem procent. Antalet anställda inom hela postkoncernen uppgick den 31 december 1988 till drygt 71 000 personer.

1.2.2 Brev m.m.

Posten har formulerat affärsidén för brev på så sätt att "posten skall förmedla brev från alla till alla". I anslutning till detta skall posten

- erbjuda kunderna olika alternativ för distribution av brev,
- erbjuda specialistkunnande i anslutning till distributionsalternativen,
- erbjuda lätt tillgängliga tjänster och utföra dem med hög tillförlitlighet och med omtanke om kunden.

Det finns i dag fyra olika typer av brev: normalbrev, ekonomibrev, föreningsbrev och massbrev.

Normalbrevet hör till s.k. A-post (§ 13 AP). A-postförsändelser, som föreligger i tid för expediering med den postförande lägenheten inlämningsdagen, postbehandlas på sådant sätt att den är adressaten till handa senast dag 1 eller i trafiksvåra förbindelser senast dag 2. Dag 1 är första vardagen efter inlämningsdagen och dag 2 är andra vardagen efter inlämningsdagen o.s.v. (§ 14 AP).

Ekonomibrev, föreningsbrev och massbrev hänförs till s.k. B-post (§ 13 AP). B-post postbehandlas på sådant sätt, att den är adressaten till handa senast dag 3, i trafiksvåra förbindelser dag 4. För massbrev, särskilt sådana som är osorterade, kan beföringsgången bli någon dag längre (§ 14 AP).

Det är således i första hand snabbheten i beföringsgången som skiljer de olika typerna av brev från varandra. Föreningsbrev får skickas endast av ideella allmännyttiga föreningar. Massbrev omfattar endast större inrikes sändningar med lika innehåll och samma vikt och format.

Avgifterna för normalbrev är högre än för övriga brevsorter. Portot för normalbrev fastställs av regeringen och övriga brevporton av posten. Avgiften för föreningsbrev och ekonomibrev består av en abonnemangsavgift och en beföringsavgift. Avgiften för massbrev beror på vikten, antalet försändelser och utsorteringsgraden vid varje tillfälle.

Rörelseintäkterna för affärsområdet brev och paket uppgick till ungefär två tredjedelar av postens totala rörelseintäkter. Normalbrevet svarar därvid för ca 45 procent av intäkterna för brev och paket, massbrevet för ca 10 procent och övriga brev för drygt 13 procent.

Trots konkurrens med andra kommunikationsformer har det skett en expansion av brevet. Tillväxten för brevaffärens basprodukter (normalbrev, ekonomibrev, massbrev och gruppreklam) var 10 procent under år 1988 (valförsändelser utgjorde en fjärdedel av ökningen).

I Sverige gick under år 1988 94 procent av normalbrevnen fram över natt. Det fastlagda målet är att 95 procent av dessa brev skall komma till adressaten över natt. Varje dag skickas ca 16 miljoner olika försändelser i Sverige.

Vid sidan om breven hör till affärsområdet brev även gruppreklam. Det är en försändelse utan personlig adress till vissa grupper adressater. Gruppreklam delas ut som B-post. Liksom massbrevnen skall gruppreklam vara av samma vikt och storlek. Gruppreklam utgör ca 4 procent av brev- och paketprodukternas intäkter.

Till affärsområdet brev hör också blindskriftsförsändelser. Som blindskriftsförsändelse anses, förutom klichéer med blindskriftstecken, böcker, papper etc. i upphöjt arbete som skall användas av blinda. Även ljudupptagningar för blinda kan befordras som blindskriftsförsändelser; dock får inte personliga meddelanden sändas på detta sätt (§ 25 AP). För blindskriftsförsändelser utgår inte någon avgift med undantag av avgift för flygbefordran till utlandet.

Posttidningar utgör ett särskilt försändelseslag. Utdelningen av posttidningar sker via den ordinarie postutdelningen. De avgifter som posten tar ut i tidningsrörelsen regleras i postala tidningskungörelsen (jfr SOU 1990:27 s. 68 f). Under budgetåret 1988/89 uppgick statens bidrag för tidningsdistributionen till 24 milj. kr. Enligt riksdagens beslut (prop. 1975/76:127, TU 22, rskr 301) skall statens bidrag successivt avvecklas under en 15-årsperiod.

1.2.3 Lättgods (paket)

Posten har inte något monopol på paketbefordran. Det finns ett flertal privata företag som i konkurrens med posten distribuerar lättgods. Postens andel av marknaden för distribution av lättgods (paket upp till 35 kg) uppgår till ca 70 procent. Posten är således dominerande på marknaden. Konkurrensen på lättgodsmarknaden har betecknats som

mycket hård (prop. 1988/89:100 bil. 8, s. 54). Postens totala paketvolym har under de senaste åren stagnerat efter några år av tillväxt. Verksamheten går i dag med förlust. Orsaken är framför allt, enligt posten, en nedgång i försäljningen hos de stora postordervaruhusen. Postens distribution av företagspaket fortsätter dock att öka.

Affärsidén för paket - "posten förmedlar paket från alla till alla" - innebär att man skall erbjuda rätt utformade paketprodukter för att täcka olika kunders och kundgruppers efterfrågan och att den rikstäckande servicen skall bibehållas.

Posten skiljer på företagspaket och postpaket. Företagspaketen delas in i Företagspaket express och Företagspaket. Postpaketen indelas i Postpaket express, Postpaket och Postpaket ekonomi. Företagspaketen hämtas hos kunden och körs ut till kunden enligt ett s.k. dörr-till-dörr-koncept. Postpaket lämnas in av kunden på postkontor och hämtas på postkontor. Postpaket express körs dock ut till kunden. Hemkörning kan begäras som tilläggstjänst på Postpaket ekonomi. De båda expressprodukterna skall köras ut till kunden före kl. 9.00 vardagen efter inlämningen (lördagsutkörning kan begäras). Postpaket och Företagspaket skall vara framme hos kunden första vardagen efter inlämningen och Postpaket ekonomi på tredje vardagen efter inlämningen. För samtliga produkter gäller i några trafiksvåra relationer en något längre befordringstid. Samtliga paketprodukter skickas med leveranstidsgaranti. Hålls inte den utlovade leveranstiden får kunden fraktagiften tillbaka.

Till utlandet kan avsändaren i de allra flesta fallen välja mellan flygbefordran och ytbefordran.

För paket, liksom för brev, skall marknadsprissättning tillämpas (prop. 1987/88:100 bil. 8, s. 53). Avgifterna för inrikes paket bestäms i första hand efter vikt. För Postpaket ekonomi finns dessutom en högre tariff för skrymmande gods och gods med ömtåligt innehåll. Givetvis kostar

olika tilläggstjänster (hemkörning, assurans etc.) extra.

I de båda expressprodukterna samt i företagspaketet ingår en automatisk försäkring på upp till 50 000 kr. För övriga produkter är postens ansvar begränsat till 5 000 kr.

För närvarande skickas ca 14 miljoner företagspaket årligen. De svarar för 27 procent av de totala intäkterna. Postpaket ekonomi svarar för ca 43 procent.

Vid sidan av den reguljära paketbefordran till utlandet finns den s.k. EMS-servicen, som är en företagstjänst. EMS står för Postens Internationella Expressfrakt. Genom EMS kan varor och dokument levereras i expressfart över hela världen. Till många länder i Europa sker leverans över en natt. Till övriga världen tar det aldrig längre tid än sex dagar, oftast tre till fyra dagar. Flera garantitjänster är under utveckling och kommer att erbjudas kunderna under år 1990. Hit hör exempelvis Blue Pac, en internationell dörr-till-dörr-tjänst med en garanterad leveranstid på fyra till sex dagar, beroende på destinationen.

1.2.4 Betalningsförmedling m.m.

Affärsområdet Giro och kassa svarar för postens utbud av tjänster på betalnings- och bankmarknaden. Posten skall enligt sin egen formulerade affärsidé "förmedla betalningar från alla till alla".

Det är framför allt postgirot som förmedlar betalningar. Betalningar kan även ske genom det rikstäckande nätet av postkontor och lantbrevbärare.

Inom postgirot finns drygt 1,5 miljoner konton. På en dag förmedlar postgirot ca 1,5 miljoner betalningsuppdrag på sammanlagt ca 26 miljarder kronor. Posten omsatte år 1986 ca 85 procent av den totala giromarknaden och ca 80 procent av antalet betalningstransaktioner.

Postgirot är öppet för såväl privatpersoner som myndigheter, företag, föreningar o.d. Innehavare av personkonto i Nordbanken kan använda sitt konto för postgirobetalningar. Vid postkontoren kan göras inbetalningar till postgirokonton i de nordiska länderna samt vissa andra länder i västeuropa.

Postgirot erbjuder också tjänster, som har till mål att underlätta företagens betalningsrutiner, t.ex. skattegiro, faktureringservice, autogiro, kontokortsservice, Cash Management och GiroVision (företagsterminaltjänst). Under år 1988 lanserades Nord Pay, som är ett nordiskt postgirosamarbete. Det innebär att betalningar inom Norden kan överföras snabbare än tidigare.

Att öppna ett postgirokonto kostar inte något. Girering via postgirot kostar inte heller något. Posten finansierar verksamheten genom att tillgodogöra sig viss ränta på de pengar som förmedlas.

Postens bankaffärer drivs på entreprenad åt Nordbanken. Posten har enligt sin uttalade affärsidé ambitionen att "vara bästa bankalternativ för flertalet privatpersoner".

Posten kan, enligt § 132 AP, erbjuda följande banktjänster.

- o Öppnande av konto för sparande (utom investeringskonto, skogskonto, uppfinnarkonto och upphovsmannakonto)
- o Öppnande av personkonto
- o Insättning, uttag och uppsägning på konto för sparande (utom investeringskonto, skogskonto, uppfinnarkonto och upphovsmannakonto)
- o Insättning och uttag på personkonto
- o Ränteinföring i bankbok

- o Inlösen av check på vissa villkor
- o Förmedling av ansökan om och utlämning av euro-checkar
- o Förmedling av kreditansökan
- o Köp och försäljning av andelar i bl.a. Nordbankens utlandsfond och avkastningsfonder
- o Utlämning av Bankomat-kort (på vissa postkontor)
- o Köp och försäljning av resevaluta (på vissa postkontor)
- o Beviljande av bl.a. sparlån, bostättningslån och Nordbankens Personkontokredit (på vissa postkontor).

Enligt överenskommelse med bl.a. posten i Norge och Postbanken i Finland kan uttag göras på dessa länders postsparböcker på svenska postkontor. En svårighet för posten med den beskrivna entreprenadkonstruktionen är att posten inte själv förfogar över bankprodukten och de villkor som är knutna till de olika tjänsterna. Posten kan därmed inte svara mot konkurrenternas utspel lokalt eller centralt. Alla banktjänster erbjuds inte heller i hela kontorsnätet.

Vissa postkontor kan ge deklarationsservice och privat-ekonomisk rådgivning.

I viss utsträckning förekommer det också samarbete med sparbanksgiro; bl.a. kan betalning ske genom att en sparbankskund med sparbanksgiro skickar sina betalningsuppdag till det postkontor som anvisats.

Betalning kan också ske genom postanvisning. Maximibeloppet för inrikes postanvisning uppgår till 10 000 kr (§ 45 AP). Postanvisningar indelas i vanlig postanvisning

(skickas med post), telefonpostanvisning och telegrampostanvisning. För postanvisning betalas en särskild avgift, som framgår av PTX.

Den dominerande delen av postens kassaservice omfattar

- bank- och betalningsuppdrag åt Nordbanken och postgirot,
- hantering av brev och paket,
- statliga betalningsuppdrag.

Som framgår av inledningen till detta avsnitt om verksamheten i posten (avsnitt 1.2.1) utbetalas en stor del av de offentliga transfereringarna (barnbidrag, pensioner, studiemedel etc.) via posten. Även inbetalning och återbetalning av skatt förmedlas av posten. Posten säljer och löser in post- och sparobligationer samt byter och betalar ut vinster på premieobligationer.

Servicemålen för kassatjänsterna består i tillgängligheten för kunderna. Tillgängligheten har två dimensioner, kundens geografiska närhet till posten samt öppethållandetider (prop. 1987/88:100 bil. 8, s. 55).

1.2.5 Postens resultatenheter

Posten har åtta centrala resultatenheter. I postens treårsplan sägs att för dessa, liksom för postens dotterbolag, gäller samma strategier som för posten i övrigt. Inom resultatenheterna fanns det ca 2 000 personer anställda. Rörelseintäkterna uppgick till 1 967 milj. kr och resultatet till 192 milj. kr. Nedan lämnas en kortfattad redogörelse för vad de olika resultatenheterna har för verksamhetsområden.

Postfastigheter är en serviceenhet som utvecklar och förvaltar postens fastigheter och medverkar vid inhyrning av

lokaler. Postfastigheter svarar också för byggverksamheten inom posten samt för köp och försäljning av fastigheter.

Administrativ Service är postens interna konsulter för administrativa tjänster. Konsultverksamheten omfattar data, juridik, statistik, ekonomi, media etc. Verksamheten sker i konkurrens med externa leverantörer.

Postens Adressregister PAR utvecklar och underhåller adressregister samt säljer och förmedlar adresser ur egna och externa register. PAR erbjuder dessutom konsult- och uppdateringstjänster inom områdena direktmarknadsföring och distributionstjänster. Marknaden för PAR har utvecklats kraftigt under senare år. Verksamheten sker under stark konkurrens från det privata näringslivet.

Postens Diligenstrafik bedriver bl.a. linjetrafik norr om Östersund-Sollefteå-Örnsköldsvik. Verksamheten domineras av linjetrafik på entreprenad åt trafikhuvudmännen i de fyra nordligaste länen. Antalet anställda uppgår till ca 500 personer. Antalet resande uppgår årligen till ca 3,6 miljoner.

PFA Svenska Frimärken utformar, tillverkar och distribuerar frimärken för postkontorens behov samt säljer frimärken m.m. till samlare. Till PFA hör också Postmuseum och den centrala administrationen av frankostämplingen.

Postens Inköpscentral anskaffar material för postkontoren. Dessutom upphandlar inköpscentralen kontorsmaskiner och kontorsmaterial åt statliga myndigheter.

Postens Tryckeri är inriktat på blankettryck och informationstryck. Kunder utanför posten belägger 15 procent av tryckeriets kapacitet.

Postens Bilverkstäder utför underhåll och skadereparationer på i första hand postens bilar i Stockholmsområdet. Andra uppgifter är att förse postens bilar med postspecifik utrustning och reservdelar samt hyra ut ersättningsbilar.

1.2.6 Postens dotterbolag

Postbolagen är ett helägt dotterbolag till posten, med uppgift att vara moderbolag i Postbolagengruppen. Moderbolaget bedriver också fastighetsförvaltning. Postbolagengruppen omsatte under år 1988 drygt 900 milj. kr och hade i medeltal 2 216 personer anställda. Nedan följer en kortfattad beskrivning av de olika bolagen i Postbolagengruppen.

Tidningstjänst AB (TAB) är det största bolaget och har till uppgift att ombesörja samdistribution av dagstidningar och att därvid förmedla statlig samdistributionsrabatt. Denna tidningsdistribution sker inte via den vanliga brevbäringen utan genom en egen tidningsdistribution.

Hultberg Inrikes Transporter AB (HIT) utför systemtransporter av bl.a. reservdelar, paketservice med tidsgaranti och presstransporter över hela landet.

Falcongruppen bedriver fraktflygverksamhet, i huvudsak postfrakt, i Falcon Cargo samt taxifygverksamhet i Falcon Executive.

Postens Transporttjänst AB (PTAB) bedriver i huvudsak budbilsverksamhet i storstadsregionerna.

Budverksamheten är en växande marknad. Posten är störst i landet på lättgodstransporter med en marknadsandel på ca 70 procent. Inom budverksamheten förekommer det att man utför såväl individuella transporter som dagliga turer mellan olika orter. Inom budverksamheten förekommer inte bara leveranser av post, utan även andra uppdrag, t.ex. leveranser och installationer av TV-apparater.

Malmfältens Omnibus AB och *Gällivare Trafik AB* bedriver busstrafik för passagerare och gods i Gällivare-Malmberget med omnejd. Busstrafiken är samordnad med Postens Diligenstrafik.

Bertec Mail AB i Helsingborg förpackar genom inplastning samt distribuerar tidningar och trycksaker.

Swedpost International Transport AB bedriver under beteckningen FOX distribution av internationellt kurirgods till och från Sverige som agent åt det amerikanska kurirföretaget Federal Express.

Swedpost Consultancy Service AB bedriver postal konsultverksamhet i första hand i utvecklingsländer och ombesörjer studiebesök och utbildning i Sverige för utländska postadministrationer.

Utöver Postbolagengruppen finns *Fastighetsaktiebolaget Certus* som ett helägt dotterbolag till posten. Det har till uppgift att förvärva och förvalta fastigheter för postens räkning. Bolaget innehar samtliga aktier i Fastighets AB Backlunda.

1.2.7 Vissa övriga tjänster

Social service

Kommuner och landsting strävar efter att låta äldre personer få bo kvar i sina hem så länge som möjligt. Lantbrevbärarna har ofta god personkännedom och kan bedöma när det behövs sociala kontakter. Det är mot denna bakgrund som posten sedan år 1974 erbjuder kommunerna social service genom lantbrevbärarna.

Social service består av

- o kontakttjänst
- o hembesök/särskilda uppdrag
- o varuhemsändning

- o kartor och hushållsförteckningar

Kontakttjänsten kan delas upp i följande två beståndsdelar:

- o Fortlöpande kontakt lantbrevbärare - kommunen om efter hand uppkommande behov av social service och omvårdnad.
- o Larmtjänst vid misstanke om akut hjälpbehov.

Posten får betalt av kommunerna för dessa tjänster. Från postens sida betonas att man ser den sociala servicen som en *kommersiell produkt*.

Posten träffade i mars 1987 en ramöverenskommelse med socialstyrelsen om service genom lantbrevbärarna åt kommunerna. I varje enskilt fall träffar posten lokalt och kommunen ett avtal om vilken eller vilka typer av social service som skall utföras. Ett standardavtal har utarbetats för detta ändamål. I avtalet specificeras vilken typ av tjänst som skall utföras och hos vem samt vilken avgift som kommunen skall betala. I avtalet hänvisas också till ramöverenskommelsen med socialstyrelsen.

Biljettbokning

Posten har ett centralt databaserat bokningssystem som ger kunden möjlighet att köpa teater- och arenabiljetter på postkontoren. De största teatrarna och arenorna är anslutna till detta system. Alla postkontor kan på grund av tekniska hinder ännu inte tillhandahålla bokningstjänsten.

ID-kort

Enligt avtal med AB ID-kort i Strängnäs kan kunden beställa ID-kort på posten. Dessa ID-kort är godkända av

SIS (Standardiseringskommissionen i Sverige). Vid utförande av denna tjänst skall postpersonalen bl.a. utföra identitetskontroll.

Posten har också träffat avtal med Svenska Dataförlaget AB om beställning av identitets- och behörighetskort för läkare.

Spelkuponger

Enligt överenskommelse mellan posten och AB Trav och Galopp förmedlar postkontoren och lantbrevbärarna spelkuponger och förtidsvadsinsatser i Rikstotospelet V65 (§ 137 AP). Postkontoren har också möjlighet att ge kunderna upplysning om strukna hästar. De närmare reglerna om postens uppgifter (kontroll av spelkuponger, vinstutbetalning etc.) och vilka regler som gäller finns i Specialtjänstboken.

1.2.8 Postens myndighetsutövning m.m.

Medverkan vid val

Enligt vallagen får vid ordinarie val till riksdagen, val i hela riket av landstingsledamöter och vid val till kommunfullmäktige, röstning ske på varje postkontor inom riket fr.o.m. den 24:e dagen före valdagen t.o.m. valdagen. Posten har också möjlighet att ordna röstning på vissa vårdanstalter genom att i samråd med valnämnden och vårdinrättningen sätta upp ett särskilt postkontor på anstalten. Väljare som betjänas av lantbrevbärare får också under vissa förutsättningar lämna valsedeln till denne. Posten skall utse en person som röstmottagare på postkontoret.

Närmare regler om öppettider m.m. samt om hur röstningsförfarandet skall gå till finns i vallagen (1972:620).

Uppgifter inom totalförsvaret

Staten har i olika författningar gett posten särskilda uppgifter inom totalförsvaret. Inom posten finns personal som har till uppgift att organisera och förbereda postens uppgifter inom totalförsvaret. Det förekommer också regelbundet övningar och samverkan med andra myndigheter som har uppgifter inom totalförsvaret.

Regler om bl.a. olika slags försändelser under beredskap och krig och vad som skall ske vid fara att postanstalt faller i fiendens händer återfinns i *kungörelsen (1951:51) om postbehandling under beredskapstillstånd och krig*. Under sådana tider och under krigsförbandsövningar skall, enligt § 51 AP, organiseras särskilda fältpostkontor. Posten är ansvarig för postbefordran inom totalförsvaret. Posten är också enligt sin instruktion (1988:79, 42 §) skyldig att "samråda med överbefälhavaren i ärenden om verkets uppgifter vid krig eller krigsfara eller i ärenden av någon annan betydelse för rikets försvar".

Medverkan vid delgivning

I 3 § delgivningslagen (1970:428) regleras hur posten skall medverka vid delgivning av handlingar åt domstolar och vissa myndigheter.

Vid ordinarie delgivning kan myndigheten eller domstolen till den sökta översända den handling som skall delges med posten. Den sökta blir delgiven när han löser ut handlingen och skriver på ett delgivningskvitto eller mottagningsbevis (ordinär postdelgivning).

Domstolen och myndigheten kan också i vissa fall bestämma att en handling skall överlämnas till den sökta i särskild ordning genom postens försorg. Försändelsen skall då lämnas till postbefordran som vanligt brev (5 § tredje stycket delgivningsförordningen, 1979:101). Posten skall enligt

delgivningsförrordningen (4 §) tillställa de myndigheter, som får anlita posten för särskild delgivning, en förteckning över de postkontor där särskild postdelgivning kan verkställas.

Körkort

Posten medverkar vid identitetsprövningen i samband med körkortsbeställning, vid komplettering och granskning av körkortsunderlag, utlämning av förnyelsekörkort, inkassering av avgifter för körkort och förarprov samt vid makulering av äldre körkort.

Körkortsunderlaget sänds till kunden mot postförskott (körkortspostförskott). Närmare bestämmelser om körkort finns i postreglemente IV och i Specialtjänstboken.

2 TELEVERKET

2.1 Televerkets organisation

2.1.1 Utvecklingen fram till början av 1980-talet

Sedan televerket under åren 1962 - 1967 organiserat om den lokala förvaltningen beslöt riksdagen år 1967 (prop. 1967:103, SU 1967:116, rskr 1967:276 och prop. 1967:157, SU 1967:187, rskr 1967:374) om en ändrad organisation av televerket. Den här organisationsförändringen var i huvudsak slutförd under år 1968. I detta skede gavs centralförvaltningen en ny utformning. Även distriktsförvaltningarna och i viss mån den lokala förvaltningen inom distrikten berördes av förändringen. Den nya organisationen var funktionellt uppbyggd och det eftersträvades att till samma enhet föra funktionellt likartade arbetsuppgifter. När organisationen infördes räknade man med att den skulle leda till ett bättre utnyttjande av personalen, en mer enhetlig behandling av

ärenden och klarare ansvarsgränser än man hade haft i den tidigare organisationen. Förändringen av organisationen tog också sikte på en långt driven decentralisering av arbetsuppgifter. Central- och regionalförvaltningarna utformades så att de skulle kunna åstadkomma en effektiv ekonomisk planering och uppföljning samt en långtgående samordning av verksamheten.

Den 1 april 1975 genomfördes efter statsmakternas godkännande (prop. 1973:171, TU 1973:26, rskr 1973:335) en ny organisation för televerket. Målet för den nya organisationen var att skapa en organisations- och verksamhetsform som jämfört med den gamla tillät en ytterligare delegering och decentralisering till regional/lokal nivå av uppgifter och beslutsfattande. Samtidigt skulle en effektivare styrning av verksamheten kunna erhållas. Organisationsarbetet fortsatte med en översyn av regionkontorens ställning och teleområdenas organisation. Efter riksdagens godkännande (prop. 1977/78:148, TU 1977/78:24, rskr 1977/78:293) upplöstes regionkontoren den 1 juli 1978. En ny organisation för teleområdena med delresultatenheter och funktionella stabsenheter var helt genomförd den 1 juli 1979. Målet för de organisatoriska förändringarna var att förbättra teleområdenas effektivitet och uppnå en bättre ekonomi, service och arbetsmiljö.

2.1.2 Utvecklingen under 1980-talet

I propositionen 1980/81:66 om vissa åtgärder på teleområdet uppmärksammade den dåvarande kommunikationsministern tendenser till en ökande mångfald och konkurrens både vad gällde teletjänster och apparater.

Televerket hade redan under hösten 1979 i skrivelser hemställt om vissa åtgärder i syfte att öka verkets ekonomiska handlingsfrihet och uppvisa en bättre marknadsanpassning av verksamheten. Bl.a. föreslogs att ett dotter-

företag till televerket, Telefinans AB, skulle inrättas för vissa finansieringsuppgifter. För att få den flexibilitet och snabbhet i agerandet på marknaden som krävdes för att kunna handla affärsmässigt effektivt föreslog televerket att Teleinvest AB skulle bildas.

I den nyssnämnda propositionen angav departementschefen att televerkets framställning skulle ses mot bakgrunden av den snabba tekniska utvecklingen och de förändringar av efterfrågan och konkurrens på telemarknaden som utvecklingen gav upphov till. Vidare betonades att framför allt konkurrensen om företagskunderna skulle komma att göra sig gällande. Det framhölls också att företagskunderna svarade för ca 50 % av televerkets intäkter och hade en avgörande betydelse för televerkets ekonomi.

Departementschefen var i princip positiv till att öka televerkets ekonomiska handlingsfrihet. Han ifrågasatte dock, mot bakgrund av vissa frågor som tagits upp av remissinstanserna, "om åtgärder som syftar till att öka televerkets ekonomiska handlingsfrihet bör kompletteras och balanseras genom andra åtgärder för att garantera konkurrensneutralitet".

Statsmakterna har med anledning av propositionen fattat en rad beslut som i allt väsentligt syftat till att *dels* möjliggöra en marknad för teletjänster och apparater som fungerar på ett bra sätt, *dels* ge televerket bättre och flexiblere förutsättningar att i en delvis ny miljö kunna fullfölja och utveckla sin uppgift att tillgodose medborgarnas krav på goda telekommunikationer i hela landet.

Televerkets anslutningsmonopol (ensamrätt att ansluta terminaler till det allmänna telenätet) förtydligades och begränsades genom riksdagens beslut (prop. 1980/81:66, TU 9, rskr 132) med anledning av propositionen till att gälla endast utrustning för talkommunikation och viss dataanslutningsutrustning (modem). Därmed gjordes det klart att exempelvis telefonsvarare, datorer och telefaxapparater låg

utanför monopolet. Vidare beslöt riksdagen att televerket skulle särredovisa sin konkurrensutsatta verksamhet för att garantera att den inte subventionerades av den övriga verksamheten. Riksdagens beslut innebar också att teleanslutningsnämnden inrättades för överklaganden av televerkets beslut i vissa anslutningsärenden och att Teleinvest AB bildades som holdingbolag för bolagsdelen inom televerkskoncernen. Dessutom beslöt riksdagen samtidigt om vissa förbättringar av televerkets finansieringsmöjligheter.

Beslutet innebar att televerket successivt skulle avveckla anslutningsmonopolet på modem i takt med den tekniska utvecklingen. I enlighet härmed beslöt verket år 1983 att vidga möjligheterna att ansluta modem. Från november 1984 tillåts anslutning av privata telexterminaler och vissa datorer till telexnätet. Riksdagen beslöt år 1984 (prop. 1983/84:100, TU 16, rskr. 249) att televerket skulle få låna på kreditmarknaden och år 1985 (prop. 1984/85:158, TU 28, rskr. 382) att upphäva televerkets monopol på att ansluta telefonapparater till sina anläggningar. Verket har i juni 1987 beslutat om en avveckling fr.o.m. den 1 mars 1988 av det kvarvarande monopolet för s.k. höghastighetsmodem som skall anslutas till telefonnätet.

I propositionen 1984/85:158 uttalades att en särskild utredare skulle tillsättas för att se över reglerna för provning och godkännande av teleutrustning. Det upplystes vidare att televerket, för att verket önskade hålla sin myndighetsutövning skild från affärsverksamheten, hade inrättat en från övrig verksamhet fristående rörelsegren: frekvensförvaltningen.

Våren 1988 beslutade riksdagen (prop. 1987/88:118, TU 28, rskr. 402) att inrätta statens telenämnd (STN). STN skulle ha till uppgift att bl.a. utfärda föreskrifter för anslutningar till televerkets anläggningar och registrera utrustning som får anslutas till det allmänna telenätet. Som skäl för att inrätta STN angavs den besvärande dubbelroll som televerket hade - dels konkurrerade verket om apparatförsäljningen,

dels bestämde verket om konkurrenternas produkter skulle få anslutas eller inte. STN har börjat sin verksamhet den 1 juli 1989. Inrättandet av STN har inneburit att teleanslutningsnämnden avskaffats. Enligt övergångsbestämmelsen i instruktionen (1989:600) för STN skall de av televerkets föreskrifter som gäller STN:s ansvarsområde, men som vid ikraftträdandet inte ersatts av någon motsvarande föreskrift av STN fortfarande gälla och anses vara meddelade av STN.

Sistnämnda proposition, som avsåg inriktningen av telepolitiken, ledde vidare till beslut om att televerkets ensamrätt att ansluta myntapparater och kontorsväxlar till det allmänna telenätet skulle upphöra. Dessa ensamrätter har upphört den 1 januari 1989 resp. den 1 juli 1989.

Nämnas bör även att riksdagen under våren 1987 beslutade (prop. 1986/87:100 bil. 10, KrU 11, rskr. 197) att televerkets huvudmannaskap för uppbörden av mottagaravgifter för TV skulle tas över av Sveriges Radio senast den 1 januari 1990. Den uppgiften sköter numera Radiotjänst i Kiruna AB.

Televerkets frekvensförvaltning har fortfarande ansvaret för tilldelning och användning av radiofrekvenser samt för att ge tillstånd för innehav och användning av radiosändare. Efter regeringens bemyndigande den 8 februari 1990 har en särskild utredare tillkallats för att föreslå tillägg och ändringar i den radiorättsliga lagstiftning som gäller planering och fördelning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare (K 1990:02). I direktiven (dir. 1990:4) sägs att utredaren också bör se över den nuvarande organisationen för frekvensförvaltning och tillståndsgivning samt lägga fram förslag som innebär att televerket skiljs från sin myndighetsutövning på radioområdet. Enligt direktiven behövs en organisation skild från televerket för frekvensförvaltning, normgivning och tillståndsgivning på radioområdet.

2.1.3 Den nuvarande organisationen

Televerkets organisation, såsom den var uppbyggd den 1 juli 1990, framgår av organisationsplanen på följande sida.

Huvuddragen i televerkets organisation har lagts fast i förordningen (1988:348) med instruktion för televerket. I 4 § förordningen sägs att televerket och de företag där staten genom verket direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande tillsammans bildar en affärsverkskoncern (televerkskoncernen). Televerket leds av en styrelse (5 §). Enligt 6 § finns inom televerket

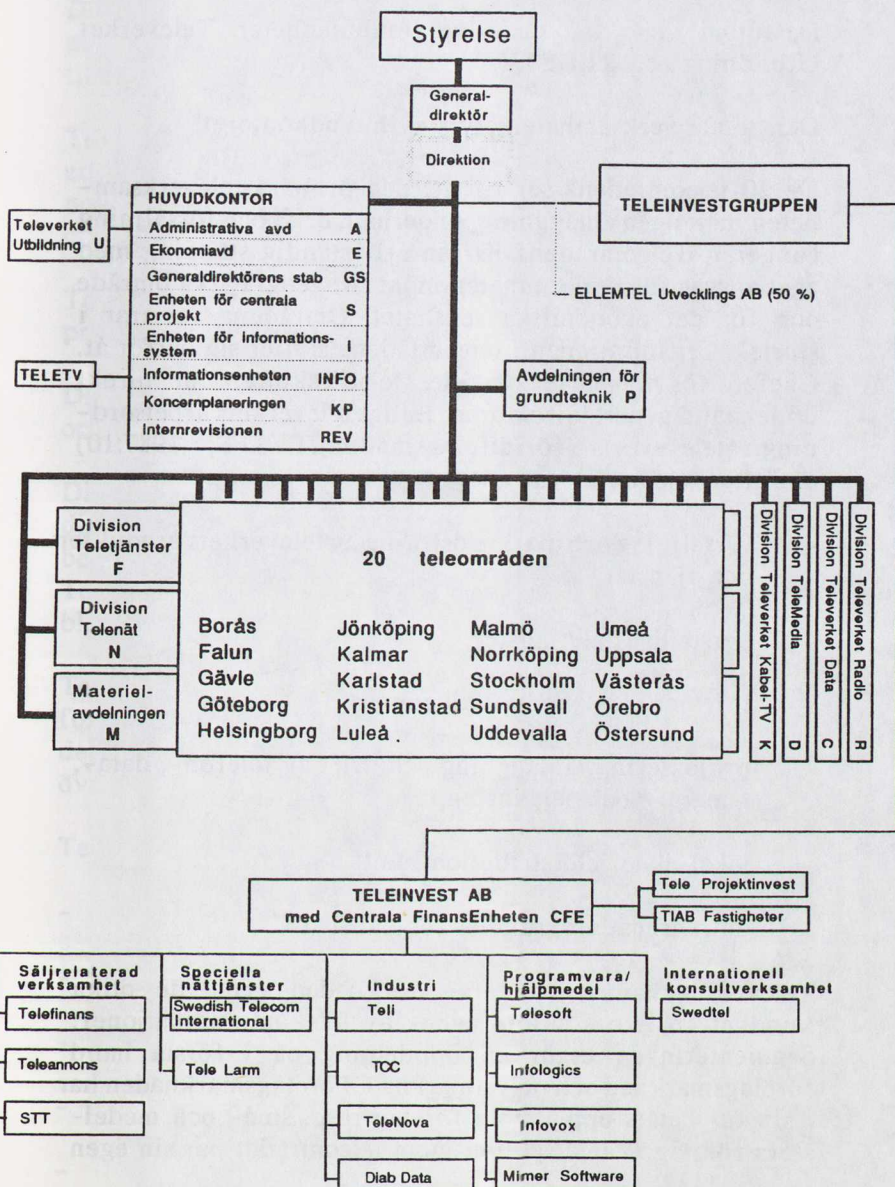
1. centrala och andra stabsenheter,
2. geografiskt avgränsade resultatenheter (teleområden),
3. andra resultatenheter som televerket bestämmer.

Televerkskoncernen är alltså uppdelad i en affärsverksdel, televerket, och en bolagsdel, Teleinvestgruppen.

Affärsverksdelen består av

- ett huvudkontor,
- två centralt placerade divisioner med resultat-områdesansvar: division TeleTjänster för resultatområde KUND och division TeleNät för resultatområde NÄT,
- två centralt placerade avdelningar för i huvudsak serviceuppgifter: avdelningen för grundteknik och materielavdelningen,
- fyra divisioner: Televerket Radio, Televerket Data, Televerket Kabel-TV och TeleMedia (landsomfattande resultatenheter) samt

Televerkskoncernens organisation



- de 20 teleområdena (geografiskt avgränsade resultatenheter).

Dessutom ingår två särskilda resultatenheter: Televerket Utbildning och TELETV.

Den totala verksamheten styrs av huvudkontoret.

De 20 teleområdena ser till att den primära televerksamheten, nämligen anläggning, underhåll, drift och försäljning fungerar. Teleområdena har en självständig ställning med eget ansvar för verksamheten inom sitt geografiska område och för det ekonomiska resultatet. Områdena varierar i storlek. Organisationen i teleområdena skiljer sig därför åt. Chefen för varje teleområde, teledirektören, är direkt underställd generaldirektören. Enligt televerkets arbetsordning (televerkets författningssamling, TVTFS, 1987:10) omfattar teleområdenas ansvar

- försäljning och marknadsföring av televerkets produkter och tjänster,
- personliga teletjänster,
- text- och datakommunikation,
- projektering, anläggning och drift av telefon-, data-, telegraf- och telexnäten,
- lokal materieldistribution samt
- entreprenadverksamhet för kabel-TV.

Televerket har segmenterat marknaden efter de olika kundkategoriernas skilda behov av telekommunikationer. Segmenteringen utgör en uppdelning på i första hand företagsmarknad och privatmarknad. Företagsmarknaden har i sin tur delats upp i stora företag resp. små- och medelstora företag. Varje sektion inom teleområdet har sin egen

organisatoriska uppbyggnad beroende på verksamhetens art.

Divisionerna för teletjänster och telenät samt materielavdelningen har matrisansvar för resp. fackområde och skall tillsammans med teleområdena utforma gemensamma mål.

Televerket Radio är en av televerkets sex divisioner och har ett landsomfattande resultatansvar för radiokommunikationerna. Det operativa ansvaret är delegerat till sex radioområden.

Televerket Data utvecklar, marknadsför och säljer ADB-produkter främst för koncernens eget behov.

Division Kabel-TV bygger kabel-tv-nät och säljer produkter och tjänster i anslutning till den verksamheten.

Division TeleMedia svarar för bl.a. produktion, utgivning och distribution av den vanliga telefonkatalogen. Verksamheten bedrivs uppdelad i tre regioner och i samarbete med Teleannons AB - ett företag i Teleinvestgruppen som ger ut bl.a. katalogen Gula Sidorna.

Teleinvestgruppen består av moderbolaget Teleinvest AB, för närvarande elva helägda dotterbolag, ett antal hel- eller delägda dotterdotterbolag samt ett antal delägda bolag i övrigt.

Teleinvestgruppen arbetar inom fem verksamhetssektorer:

- säljrelaterad verksamhet,
- speciella nättjänster,
- industri,
- programvara/hjälpmedel och
- internationell konsultverksamhet.

Något om verksamheten inom Teleinvestgruppen redovisas i avsnitt 2.2.8.

2.2 Verksamheten inom televerket

2.2.1 Allmänt

Enligt förordningen (1988:348) med instruktion för televerket har televerket till huvuduppgifter att

1. driva telerörelse och därmed sammanhängande verksamhet,
2. förvalta statliga teleanläggningar,
3. svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt.

Det åligger alltså televerket att för statens räkning förvalta ett landstäckande telenät som skall vara allmänt tillgängligt. Genom sin telerörelse skall televerket tillhandahålla medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen en god tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga kostnad. Telesystemet skall vidare utformas så att det ger en god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer.

Till skillnad från posten har televerket inte något formellt monopol inom något verksamhetsområde. En annan sak är att televerket på grund av sin marknadsdominans har samma ställning som ett monopolföretag på vissa marknader.

Televerkets faktiska monopol på att anlägga telenät och bedriva televerksamhet har varit praktiskt taget oomstritt sedan år 1918. Vissa större nät, vid sidan av det allmänna telenätet, har dock sedan länge funnits för intern kom-

munikation inom exempelvis SJ, Vattenfall och försvaret. Under senare år har myndigheter och privata företag byggt upp förhållandevis stora nät för datakommunikation med användning av ledningar som hyrs av televerket.

Även om televerket inte har haft något formellt monopol på att anlägga eller driva telenät har verket tidigare haft anslutningsmonopol för telefonapparater, modem, kontorsväxlar, terminaler och telefonautomater. Som redan nämnts i avsnitt 2.1.2 har anslutningsmonopolet avskaffats successivt under 1980-talet. Det har skett dels genom televerkets egna beslut, dels genom beslut av regering och riksdag. Ensamrätten på höghastighetsmodem 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 har televerkets monopol på anslutning av telefonautomater till det allmänna telenätet upphävts den 1 januari 1989.

Basen för den verksamhet som televerket bedriver utgörs av produkter och tjänster inom området för talkommunikation. Härutöver arbetar verket med teleanknutna informationssystem för data, text och bild.

I vissa sammanhang har televerket att sköta uppgifter som till skillnad från affärsverksamheten innefattar myndighetsutövning. Det gäller bl.a. verkets uppgift att svara för totalförsvarets behov av telekommunikation och för att möjligheterna till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt.

Rörelseintäkterna för televerkskoncernen uppgick under år 1989 till 27 225 milj. kr. Resultatet före bokslutsdispositioner och skatt blev 2 951 milj. kr. Den 31 december 1989 hade koncernen 47 527 personer anställda.

En beskrivning av verksamheten kan lämpligen ske utifrån följande indelning.

- o nättjänster och produkter m.m.
- o radio
- o kabel-TV
- o kataloger
- o Data
- o utbildning m.m
- o televerkets bolag

2.2.2 Nättjänster och produkter m.m.

Det här området är grundvalen för televerkets verksamhet. Området kan delas in enligt följande.

- nättjänster telefoni
- nättjänster datakommunikation
- textkommunikation
- produkter
- kundutbildning m.m

Nättjänster telefoni

I fråga om nättjänster telefoni märks i första hand den grundläggande telefonitjänsten, *det vanliga telefonabonnemanget*. Den tillhandahålls medborgarna enligt bestämmelserna i teleförordningen (1985:765) och i televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang (TVTFS

1989:6).

De abonnenter som är anslutna till elektroniska telefonstationer (AXE) erbjuds en rad tilläggstjänster - *PLUS-tjänster*. Dessa är bl.a. medflyttning, återuppringning, påminnelse/-väckning, automatisk uppringning, förfrågan/pendling, trepartssamtal, samtal väntar, vidarekoppling vid upptaget och vid ej svar, kortnummer och repetition av senast slaget nummer. Sedan den 1 juli 1989 ingår tre AXE-tjänster i abonnemanget. De är alltså tillgängliga utan särskild avgift. Dessa är medflyttning, väckning och återuppringning.

PLUS-växel-tjänsten innebär att små företag och företag med geografisk spridning genom att kombinera olika AXE-tjänster kan få telefonstationen att fungera som en företagsväxel.

Den s.k. *020-tjänsten* ger företag möjlighet att betala uppringande kunders samtal. Kunden ringer 020 följt av ett för företaget speciellt nummer. Den som ringer upp betalar då endast den första samtalsmarkeringen. Tjänsten finns i olika utföranden bl.a. för trafik till och från Sverige.

Bland de *personliga tjänster* som televerket erbjuder kunderna kan nämnas gruppsamtal, fonotelex (telex per telefon), hänvisningston, meddelandeförmedling, multitext (vidarebefordran av skriftliga meddelanden till många mottagare), namnupplysning, nummerupplysning, påskyndning av samtal, samtalsbeställning, telegram, telemarketing (hjälp med marknadsföring av produkter och tjänster per telefon), telepiloten (utlandsteletjänst för företag med många eller krångliga internationella kontakter), telesvar/telefonpassning, texttelefon och väckning.

De *automatiska teletjänster* som tillhandahålls är för närvarande tidgivning och nyheter.

För *offentlig telekommunikation*, dvs. för telefonering utanför hem och arbetsplatser, har televerket ca 42 500

telefonautomater. Av dessa är ca 16 000 tjänsteautomater och ca 26 500 abonnerade automater. I landet finns totalt ca 8 000 telefonkiosker.

Nättjänster datakommunikation

Datel är en tjänst för datakommunikation i det publika telefonnätet. Tjänsten kan fås som ett tilläggsutbud till telefonitjänsten. Trafiken sker via uppringda eller fasta förbindelser beroende på bl.a. vilken mängd data som skall överföras.

Datex är världens största datanät. Tjänsten är avsedd enbart för datatrafik. Nätet är utformat speciellt för höga krav på kvalitet, säkerhet och tillgänglighet. Många tilläggs-tjänster finns. Datextjänsten ger tillgänglighet till andra datatjänster som videotex och datapak. Möjlighet till samtrafik finns bl.a. inom Norden. Tjänsten utnyttjas i första hand för finansiella transaktioner i exempelvis bankomater och i företagsinterna administrativa system men även för olika typer av spelverksamhet med kunder som Tipstjänst och AB Trav och Galopp.

Datapak är en datanättjänst som på samma sätt som datex är skräddarsydd för datatrafik. Tjänsten bygger dock på andra principer än datex. Datapaktjänsten möjliggör bl.a. kommunikation mellan utrustningar med olika överförings-hastigheter. Datapak är därför en mycket flexibel tjänst med hög överföringssäkerhet. Även här finns ett stort antal tilläggstjänster.

I februari 1990 har en ny tjänst introducerats. Den kallas *IDN 64000* och är en kvalificerad tjänst för kopplade högkapacitetsförbindelser. Den här tjänsten är i första hand tänkt för kunder vars tillämpningar kräver mycket hög överföringskapacitet.

Televerket erbjuder vidare individuellt *företagsanpassade*

paketnät. Denna tjänst riktar sig till företag med många terminaler och med utrustningar av olika fabrikat och som har speciella krav på tillgänglighet och prestanda.

Fastighetsnät och lokala nätverk erbjuds för att kunna ge företagskunderna en sammanhängande kommunikationslösning för tal och data.

Genom *videotexttjänsten* tillhandahålls information från olika databaser. Videotex är en dubbelriktad tjänst. Den kan därför användas som t.ex. beställnings- och bokningssystem. Information som kan hämtas från videotex är exempelvis aktiekurser, kontouppgifter, telefonkatalogen och Gula Tidningen.

Textkommunikation

Telegramtjänsten är televerkets äldsta rörelsegren. I dag marknadsförs fyra olika former av telegram: vanligt telegram, iltelegram, brevtelegram och lyxtelegram.

Telextjänsten ger möjlighet att sända skriftliga meddelanden över hela världen. För telextjänsten används ett särskilt nät. Kunden sänder från särskilda telexterminaler, persondatorer eller stordatorer. Funktioner som exempelvis lagring och vidareändring av meddelanden till en eller flera mottagare finns i nätet.

Teletexttjänsten är till sitt innehåll densamma som telextjänsten men erbjuder fler möjligheter. Oavsett vilket mottagarlandet är kan exempelvis meddelanden skrivas med små och stora bokstäver och med svenska tecken. Teletexttjänsten täcker i sig inte hela världen men genom samtrafik med telex nås världstäckning.

Genom *telexfaxtjänsten* kan telexfaxabonnenter via telenätet och med användning av en kombinerad sändare och mottagare överföra bilder, skisser, texter o.d. till och från

andra abonnenter.

Nämnas kan här även två tjänster som marknadsförs av TeleDelta AB, ett dotterbolag till Teleinvest AB. Det är *teleboxtjänster* som är ett publikt datoriserat meddelandesystem. Användarna kan föra över meddelanden till mottagare inom systemet eller inom andra liknande system eller via telex eller telefax. - Vidare är det en tjänst för *meddelandehantering* som benämns *MHS-X.400*. Den avser överföring av meddelanden främst mellan företagsinterna meddelandesystem.

Förhyrda ledningar gör det möjligt för kunder att bygga upp egna nättjänster. Kunden avtalar med verket om att hyra viss ledningskapacitet som därefter disponeras av kunden.

Produkter

Televerket marknadsför ett stort antal produkter som är anpassade till de tjänster verket tillhandahåller. Produkterna säljs eller hyrs ut. De erbjuds kunderna dels i samband med att ett abonnemang tecknas, dels genom de telebutiker och minibutiker som finns på 200 platser över hela landet. De vanligaste produkterna kan också beställas via "teleorder" (postorder).

Televerket marknadsför ett flertal telefonapparater i olika utföranden och med varierande funktioner. I utbudet finns högtalartelefoner, trådlösa telefoner och en kombination av telefon och telefonsvarare. Vidare marknadsförs olika typer av separata telefonsvarare och personsökare. För i första hand hörselskadade finns texttelefon.

För företagen tillhandahåller televerket olika växelsystem (kontorsväxlar) med olika kapacitet.

Inom området för datakommunikation marknadsförs produkter såsom terminaler och modem.

För textkommunikation marknadsförs telexterminaler i två olika utföranden och flera olika telefaxterminaler.

För den offentliga telekommunikationen tillhandahålls telefonautomater: mynttelefoner och kontokortstelefoner.

Härutöver finns ett stort utbud av tillbehör till de olika produkterna.

Service - privatkunder/företagskunder

Televerket ansvarar för underhåll av det allmänna telenätet. För privatkunden gäller vidare att verket utan avgift för abonnenten svarar för underhåll och reparation av abonnentens bastelefon.

Övrig service och felavhjälpning sker mot särskild avgift.

Företagskunden kan teckna ett grundserviceavtal för service på de produkter och tjänster som nyttjas. Grundservicen avser en garanterad servicenivå under normal arbetstid. De företag som har speciella krav på service erbjuds att teckna avtal om tilläggservice. Därigenom kan servicenivån höjas, t.ex. i form av utökad arbetstid eller kortare inställelsetid.

Serviceavtalet innehåller också en garanterad leveranstid för smärre utökningar under vissa förutsättningar.

Kundutbildning m.m.

Televerkets kunder erbjuds utbildning för de produkter och tjänster som verket marknadsför.

Utbildningen finns i form av ett basutbud och ett tilläggsutbud.

I basutbudet erbjuds tjänste- och produktinriktad utbildning, utbildning inom telekultur, yrkesutbildning för vissa målgrupper inom tele- och datakommunikation samt utbildning i insamling av kunddata för företagssystem.

Tilläggsutbudet innefattar utbildning för allmän kompetenshöjning vad gäller televerkets tjänster och produkter samt insatser som syftar till att förbättra företags framkomlighet, anträffbarhet och olika typer av trafikmätningar.

Utbildningen erbjuds kunderna genom teleområdenas privatkunds- resp. företagssektioner.

I viss utsträckning svarar även verkets särskilda resultat-enhet - televerket utbildning - för utbildning av kunder utanför verket.

Televerket erbjuder vidare sina kunder *konsulttjänster* av skiftande art. Tjänster kan köpas i form av kvalificerad behovsanalys och rådgivning inom telekommunikationsområdet, anpassning och utveckling av telesystemets standardteknik utifrån kundens behov m.m.

2.2.3 Radio

Televerkets uppgifter på radioområdet sköts, som nämnts i avsnitt 2.1.3, av den landsomfattande radiodivisionen. Uppgifterna omfattar

- mobila teletjänster,
- rundradio,
- fast radio och
- frekvensförvaltning.

Mobila teletjänster

Dessa kan delas in i landmobila teletjänster, maritima teletjänster och luftfartens teletjänster.

De landmobila teletjänsterna utgörs av nordisk mobiltelefon (NMT), personsökning MBS och MINICALL, MOBITEX och MRG.

NMT är ett helautomatiskt landstäckande system för mobiltelefoni. Det erbjuder en rad olika tilläggstjänster såsom exempelvis vidarekoppling, medflyttning och passning.

NMT 450 är landstäckande och NMT 900 kommer inom något år att ha samma täckning. NMT har utvecklats av de nordiska teleförvaltningarna gemensamt.

MBS är ett landsomfattande system för personsökning. Sökningen sker från en vanlig telefon och sänds via FM-nätet till en fickmottagare där den sökandes telefonnummer kommer upp i ett sifferfönster.

MINICALL är också ett personsökningssystem. Mottagarapparaten kan ge ifrån sig fyra olika tonsignaler vilka står för på förhand överenskomna meddelanden. Systemet medger också överföring av kortare textmeddelanden (max 400 tecken) till en MINICALL-TEXT-mottagare.

MOBITEX är ett system för att föra över text, tal och data till och från fordon. Möjlighet finns till anslutning till telenätet.

MRG är en mobil radiotjänst för dem som behöver enkel talkommunikation för sin lokala verksamhet.

Med maritima teletjänster avses i första hand *kustradions* radiokommunikationssystem för trafik med fartyg i svenska och utländska vatten. Den verksamheten är koncentrerad till kustradiostationerna i Härnösand, Göteborg och Stockholm.

Televerket har också tillgång till satellitkommunikationstjänster genom internationellt samarbete.

Televerket ansvarar också för den civila luftfartens tele tjänster samt för underhåll av luftfartsverkets radar-, radio- och telehjälpmedel. Motsvarande gäller beträffande flertalet kommunala flygplatser i landet.

Rundradio

Inom rundradioverksamheten sköter televerket distributionen av de radio- och TV-program som produceras av Sveriges Radio-koncernens programbolag. Distributionsnäten omfattar radiolänk, sändarstationer och rundradiocentraler. Rundradioverksamheten svarar alltså för drift men även för utbyggnad av dessa enheter. Sändningarna omfattar televisionens Kanal 1 och TV 2, riksradioprogrammen, lokalradio, närradio och radiosändningar till utlandet.

En rad tjänster med rundradiokaraktär har utvecklats under senare år. De bygger i stor utsträckning på de resurser som är avsedda för Sveriges Radio-koncernen.

Direktvision kallas en tjänst för kundanpassade överföringar för företag, organisationer, institutioner etc. Det kan t.ex. vara ett evenemang som skildras i ljud och bild och som direktöverbärs via programförbindelsenätet och TV-nätet till skilda platser i Sverige, eller via satellit till andra platser i världen. För direktvisionstjänsten ställer televerket upp med en s.k. OB-buss (outside broadcasting) där det finns tillgång till studio.

Under år 1989 har dataradiotjänsten *radtex* introducerats. Den ger företag och andra möjlighet att förmedla information till många användare i data/text-form via TV-sändarna.

FM-näten används i viss utsträckning för utsändning av *radiotidningar* till synskadade. Särskilda mottagare krävs för

att kunna ta emot sändningarna.

Fast radio

Inom denna gren marknadsförs fast radiokommunikation och närliggande teknik. Tjänsteområdena är bl.a. radiolänksystem, satellitkommunikation, system för fjärrkontroll och övervakning samt kabel-TV. Inom dessa områden fungerar radiodivisionen som huvudentreprenör åt televerket. Marknaden finns i första hand inom televerket.

Frekvensförvaltning m.m.

Enligt radiolagen (1966:755) krävs tillstånd för innehav och användning av radiosändare. Sådana tillstånd meddelas av televerkets frekvensförvaltning som också ansvarar för tilldelningen av radiofrekvenser. Frekvensförvaltningens organisation och uppgifter ses för närvarande över av en särskild utredare, se ovan under avsnitt 2.1.2.

Frekvensförvaltningen marknadsför vissa konsulttjänster såsom exempelvis kartläggning av täckning och utstrålning från radiosändare.

Inom förvaltningen finns vidare en enhet som hjälper kunder som har problem med störningar i sin mottagning. Enheten utför också undersökningar av radiomiljön på platser med känslig utrustning.

2.2.4 Kabel-TV

Kabel-TV-divisionen bygger och sköter driften av televerkets kabel-TV-nät.

I näten distribueras förutom Kanal 1 och TV 2 ett antal satellitkanaler. Dessutom finns en kanal för lokal program-

verksamhet. På ett tiotal orter erbjuds betal-TV och i vissa nät är det möjligt att se grannlänternas TV-program. Distributionen sker i första hand till hushållskunder.

2.2.5 Kataloger

Katalogverksamheten inom televerkets affärsverksdel omfattar den vanliga telefonkatalogen som ges ut årligen. Katalogens huvuddel består av de s.k. "Vita Sidorna". Utgåvan för år 1989 bestod av 28 delar.

Enligt televerkets föreskrifter om allmänna villkor för teleabonnemang (TVTFS 1989:6) förs namn, adress och nummer för den som tecknar ett teleabonnemang in i telefonkatalogen.

Mot en avgift har abonnenten möjlighet att föra in informationstext, text med stor eller superstor stil, extra uppgifter, inramade uppgifter och annonser.

Televerket ger också genom Teleannons AB ut bl.a. följande kataloger:

- Gula Sidorna
- Företagskatalogen
- Telefaxkatalogen
- Telex- och telefaxkatalogen
- Nordex
- Visionen
- Vägtele

TeleMedia, som katalogdivisionen kallas sedan den 1 maj 1990, svarar också för innehållet i Videotex-tjänsten. Genom den tjänsten kan kunden få tillgång till bl.a. kataloguppgifter.

2.2.6 Data

Division Televerket Data har som affärsidé att marknadsföra och sälja konkurrenskraftiga ADB-produkter. Verksamheten skall vara baserad på ett kombinerat kunnande inom ADB, telekommunikation och teleförvaltning. Den är koncentrerad till utveckling, underhåll och produktion av gemensamma ADB-system. De tjänster som divisionen kan erbjuda omfattar allt från utveckling av system till utbildning, rådgivning, servicebyråfunktion och ren dator drift.

Verksamheten skall primärt utgöra ett stöd åt televerkskoncernen. Enligt televerkets arbetsordning får dock verksamheten rikta sig även mot externa marknader.

Divisionen har hand om bl.a. datorer för teleräkningar och nummerupplysningen samt videotextdatorerna. För telebutiker-
nas räkning finns ett system med information om televerkets kunder.

2.2.7 Utbildning m.m.

Den särskilda resultatenheten inom televerket för utbildning skall, enligt televerkets arbetsordning, bedriva sin verksamhet vid en teleskola i Kalmar, fyra utbildningssektioner inom landet och vid en kursgård i Nynäshamn.

Resultatenheten svarar i första hand för den interna personalutbildningen. Dessutom säljs utbildning till kunder utanför televerket.

Resultatenheten *TELETV* är televerkets enhet för produktion av video- och TV-program. Enheten arbetar huvudsakligen på uppdrag av interna beställare, men riktar sig även till externa kunder. De program som produceras är främst av informations- och utbildningskaraktär.

2.2.8 Televerkets bolag

Teleinvest AB är som nämnts i avsnitt 2.1.3 moderbolag i koncernens bolagsgrupp. År 1989 omsatte Teleinvestgruppen drygt 6,5 miljarder kronor. Medelantalet anställda var under året 6 026. I det följande redovisas något om några av de ca 50 bolag som ingår i Teleinvestgruppen.

Telefinans AB, Teleannons AB och Scandinavian Telecommunication Trading AB (STT) verkar inom sektorn för säljrelaterad verksamhet.

Telefinans AB har två huvuduppgifter. Bolaget skall hjälpa televerkets kunder med finansiering av teleprodukter och att finansiera televerkets egna investeringar i bl.a. bilar, maskiner och inventarier. Kundfinansiering av sålda kontorsväxlar utgör ett betydande affärsområde för bolaget. Telefinans AB arbetar med paketslösningar och erbjuder alla typer av avtal.

Teleannons AB utvecklar, marknadsför och producerar reklamfinansierade produkter inom området "vägledande media". Bolaget svarar för bl.a. katalogerna Gula Sidorna och Företagskatalogen.

STT kan karaktäriseras som ett handelsföretag på telekommunikationsmarknaden. Bolaget specificerar och låter tillverka telefoner, telefонтillbehör, telefexapparater och liknande jackansluten utrustning. Tillverkningen sker utanför televerkskoncernen. Distributionen till kunderna sker såväl genom televerkets säljkanaler (Telebutikskedjan och Tele Direkt) som genom andra detaljdistributörer inom och utom Sverige.

Inom sektorn för speciella nättjänster arbetar bl.a. *Swedish Telecom International AB* och *Tele Larm AB*.

I *Swedish Telecom International AB* sammanförs alla televerkskoncernens resurser inom internationell telekom-

munikation för att effektivt tillgodose svenska företags och privatpersoners efterfrågan på internationella tjänster. Swedish Telecom Internationals verksamhet omfattar all slags kommunikation: telefoni, telefax och data.

Tele Larm AB utvecklar, säljer och installerar säkerhetssystem.

Teli AB, TCC AB, TeleNova AB och DIAB Data verkar inom koncernens *industrisektor*.

Teli AB utvecklar och tillverkar telefonstationer, AXE och kontorsväxlar. Bolaget erbjuder vidare service av produkter som ansluts till telenät. Avancerad elektroniskservice är en särskild verksamhetsgren inom bolaget.

TCC AB utvecklar och säljer högteknologiska system och produkter för trafikstyrning på internationella marknader för flygtrafik och flygtrafikledning och för landmobil trafik.

TeleNova AB arbetar bl.a. med att göra datorbaserade arbetsplatser för människor med handikapp.

DIAB Data tillhandahåller produkter och tjänster inom informationsteknologi, baserade på internationella standarder, dvs. öppna system.

Inom *sektorn för programvara/hjälpmedel* arbetar *Telesoft AB* och *Infologics AB*.

Telesoft AB utvecklar och marknadsför produkter och tjänster som skall höja produktiviteten hos systemerare och programmerare vid utveckling och underhåll av programvara.

Infologics AB tillhandahåller bl.a. expertsystem för drift och underhåll av telesystem.

Inom koncernens *sektor för internationell konsultverksamhet*

finns *Swedtel AB*.

Swedtel AB har som affärsidé att erbjuda utländska telebolag svenskt telekunnande. Det sker genom konsultinsatser med personal som i första hand lånas in från televerket.

2.2.9 Televerkets myndighetsutövning m.m.

I inledningen till detta avsnitt har nämnts att televerket liksom posten svarar för vissa uppgifter som kan sägas innefatta myndighetsutövning. I första hand gäller det televerkets uppgift att beakta totalförsvarets behov av tele- och radiokommunikation samt uppgiften att fördela frekvenserna och ge tillstånd för innehav eller användning av radiosändare. Det kan vidare sägas gälla televerkets befogenhet att genom beslut i särskilda fall medge anslutning till det allmänna telenätet av utrustning, trots att denna inte är registrerad hos STN (se 2 a § teleförordningen).

Televerket svarar också för vissa specifika uppgifter som visserligen inte kan sägas innefatta myndighetsutövning, men som har ett mer framträdande samhällsnyttigt inslag än andra. Det gäller exempelvis distributionen av de program som produceras av Sveriges Radio-koncernen och ansvaret för den offentliga telekommunikationen.

Uppgifter inom totalförsvaret

Televerket svarar för totalförsvarets behov av telekommunikation såväl vid sambandsutbildning eller övning som under beredskapstillstånd och i krig.

I förordningen (1988:348) med instruktion för televerket hänvisas till förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del som innehåller föreskrifter om televerkets medverkan i totalförsvaret. I instruktionen anges vidare att televerket skall samråda med

överbefälhavaren och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten.

Televerket har utfärdat föreskrifter som reglerar villkoren för att använda det allmänna telenätet vid sambandutbildning eller övning i fred (TFS serie B:23). 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.

Under beredskapstillstånd eller krig får televerket enligt 7 § 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).

För totalförsvarets behov av radiokommunikationer, t.ex. mobila teletjänster, 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 teletjänster i krig.

Frekvensförvaltningen

Televerket har fortfarande ansvaret för att möjligheterna till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Det sker som nämnts ovan genom verkets frekvensförvaltning. Uppgifterna avser bl.a. tilldelning av radiofrekvenser samt tillståndsgivning för innehav och användning av radiosändare. I avsnitt 2.1.2 har framhållits att en särskild utredare nu har fått i uppdrag att lägga fram förslag som går ut på att televerket skiljs från dessa uppgifter.

Övrigt

I televerkets uppdrag ingår ett åtagande att distribuera de radio- och TV-program som produceras av Sveriges Radio-koncernen. Samarbetet mellan televerket och Sveriges Radio-koncernen regleras i ett särskilt avtal. Av avtalet framgår bl.a. att programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen har ovillkorlig förtur till TV- och radionäten, men att televerket får hyra ut överkapacitet i näten till andra kunder. Verksamheten bedrivs till självkostnadspris med anslag främst från Rundradiofonden.

Fram till den 1 januari 1989 hade televerket monopol på att ansluta telefonautomater/mynttelefoner till det allmänna telenätet. Numera är alltså marknaden för offentlig telekommunikation helt fri. På det här området kan televerket i viss utsträckning sägas svara för en allmännyttig verksamhet av servicekaraktär, men som inte kan anses som myndighetsutövning.

Televerkets policy när det gäller telefonautomater i glesbygden är att automaterna kan få vara kvar även om de går med förlust. Enligt verket får dock förlusterna inte bli orimliga i förhållande till servicebehovet. Det ekonomiska målet för verksamheten i dess helhet är att den skall gå ihop och att en rimlig andel av överskottet från lönsamma automater skall täcka förluster i glesbygden.

Post- och teleutredningen anser i sitt betänkande (SOU 1990:27) att det ingår i televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar att hålla allmänt tillgängliga automater i rimlig omfattning. Enligt utredningen skall televerket "inom vissa ramar tillhandahålla telefoneringsmöjligheter som är tillgängliga för allmänheten på platser där det finns ett konstaterat behov av sådana". I betänkandet sägs att "beslut om förändringar skall fattas efter samråd med resp. kommun för att pröva olika tekniska och ekonomiska lösningar".

Förordning (1988: 79) med instruktion för postverket;

Postverkets uppgifter

1 § Postverket har till huvuduppgift att driva poströrelse, vari det ingår att

1. befordra och distribuera brev och paket,
2. förmedla betalningar.

2 § Postverket får driva annan verksamhet som det har särskilda förutsättningar för.

Postverket företräder staten vid domstol

3 § Inom sitt verksamhetsområde företräder postverket staten vid domstol.

Affärsverkskoncernen

4 § Postverket och de företag där staten genom verket direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande bildar tillsammans en affärsverkskoncern.

Postverkets ledning

5 § Postverket leds av en styrelse. Den består av högst åtta personer. I styrelsen ingår dessutom verkets generaldirektör och personalföreträdarna vid verket. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

Organisation

6 § Inom postverket finns ett huvudkontor, som består av

1. affärsområden,
2. koncernstabier,
3. en enhet för finansförvaltning,
4. andra enheter som postverket bestämmer.

För frågor som rör finansförvaltning finns en rådgivande placeringsdelegation. Vidare finns en personalansvarsnämnd. Förordning (1989:134).

7 § För poströrelsen är landet indelat i postregioner. Postverket bestämmer närmare om den regionala och lokala verksamhetens organisation samt – efter samråd med berörd kommun – namn på postkontor.

8 Varje affärsområde, koncernstab och enhet vid huvudkontoret förestås av en chef. Förordning (1989:134).

9 § En av cheferna är generaldirektörens ställföreträdare.

10 § Placeringsdelegationen utses av styrelsen. Minst två av ledamöterna skall ha erfarenhet från kreditmarknaden. Förordning (1990:881).

Styrelsens ansvar och uppgifter

11 § Styrelsen ansvarar för postverkets verksamhet.

Styrelsen ansvarar också för att statens intressen som ägare tas till vara i affärsverkskoncernens företag och i andra företag där verket förvaltar statens aktier eller andelar.

12 § Styrelsen skall särskilt

1. ägna sig åt den långsiktiga planeringen inom koncernen,
2. bestämma hur rapportering och samordning mellan verket och koncernens företag skall ske,
3. svara för finansförvaltningen,
4. svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret och regionalpolitiken,
5. se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar.

13 § Styrelsen skall varje år till regeringen

1. före den 1 september lämna förslag till treårsplan med anslagsredovisning och anslagsframställning,
2. före den 1 september lämna ett halvårsbokslut för första hälften av det innevarande året,
3. före den 1 maj lämna årsredovisning med resultat- och balansräkning, finansieringsanalys och förvaltningsberättelse för verket och för koncernen.

Generaldirektörens ansvar och uppgifter

14 § Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar.

15 § 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 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.

16 § Generaldirektören skall också se till att verkets 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

17 § 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.

18 § Verkets medel får inte lånas ut till företag i affärsverkskoncernen utan regeringens medgivande i varje särskilt fall.

19 § Räntan på postverkets statslån skall för varje halvår senast den 30 juni respektive den 31 december sättas in på statsverkets checkräkning i riksbanken.

Avkastningen på verkets fasta statskapital under ett år, beräknad enligt fastställd avkastningsränta, skall till en fjärdedel av det beräknade beloppet sättas in på statsverkets checkräkning i riksbanken senast den 30 juni, 30 september respektive 31 december. Sedan räkenskaperna är avslutade för året, skall en slutlig reglering ske så att det insatta beloppet kommer att motsvara avkastningen i det fastställda bokslutet.

Intern revision

20 § Generaldirektören skall genom intern revision vaka över att verksamheten i affärsverkskoncernen bedrivs effektivt, författningsenligt och också i övrigt ändamålsenligt.

Viktigare resultat av revisionen skall redovisas för styrelsen.

Extern revision

21 § Riksrevisionsverket ansvarar enligt sin instruktion för den externa revisionen av affärsverkskoncernen.

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 Postbolagen AB och en revisor i Fastighetsaktiebolaget Certus.

Postverkets regelgivning

22 § Innan postverket 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.

23 § Postverket 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.

24 § Postverket skall fortlöpande se över sina föreskrifter och pröva om de behövs och om de är lämpligt utformade.

Att verket skall ha en förteckning över sina föreskrifter m. m. framgår av 18 c § författningssamlingsförordningen (1976: 725).

Inhämtande av uppgifter

25 § Om postverket 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

26 § Personalföreträdarförordningen (1987: 1101) skall tillämpas på postverket.

Personalansvarsnämnden

27 § 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 en chef för en koncernstab, ordförande, verkets chefsjurist och ytterligare två chefer som utses av generaldirektören.

För varje ledamot i nämnden finns en ersättare. Förordning (1989: 134).

Ärendenas handläggning

28 § Styrelsen är beslutför när ordföranden, generaldirektören och minst tre andra ledamöter är närvarande.

Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter, däribland juristen, är närvarande.

När ärenden av större vikt handläggs, skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

29 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, avgörs ärendet genom meddelanden mellan ordföranden, generaldirektören och minst så många andra 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.

30 § Generaldirektören får i lämplig utsträckning delegera sin beslutanderätt till andra tjänstemän i verket.

31 § I förordningen (1978: 592) om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m. m. finns föreskrifter om rätten att besluta i vissa frågor.

Postverkets beslut

32 § I fråga om varje beslut 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.

33 § Andra styrelseledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande i styrelsen. Förordnandet ges för en bestämd tid.

Styrelsens vice ordförande utses av styrelsen.

34 § Generaldirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Tjänsterna som chef för affärsområdena, koncernstaberna och enheten för finansförvaltning samt andra tjänster som styrelsen bestämmer tillsätts av styrelsen efter anmälan av generaldirektören.

Övriga tjänster tillsätts av verket. *Förordning* (1989:134).

35 § Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för en bestämd tid. Det sker efter anmälan av generaldirektören.

36 § Tjänster som postverket tillsätter behöver inte kungöras lediga till ansökan. Om kungörelse ändå sker beslutar verket hur detta skall göras.

37 § Postverkets 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.

38 § Andra ledamöter i personalansvarsnämnden än personalföreträdarna och chefsjuristen utses av generaldirektören. Ersättarna i nämnden utses också av generaldirektören.

Överklagande m. m.

39 § Postverkets 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.

Verkets beslut i andra ärenden får överklagas bara om det är särskilt föreskrivet.

40 § I arbetsordningen eller i särskilda beslut får postverket 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 39 § första stycket endast på den högre chefs beslut.

41 § Om postverket och en kommun inte kan komma överens om namnet på ett postkontor skall frågan underställas regeringen.

Särskilda föreskrifter med hänsyn till totalförsvaret

42 § Föreskrifter om postverkets medverkan i totalförsvaret finns i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

Utöver vad som framgår av den förordningen skall postverket samråda med överbefälhavaren i ärenden om verkets uppgifter vid krig eller krigsfara eller i ärenden av någon annan betydelse för rikets försvar.

Förordning (1981:193) om vissa postavgifter;

1 § Denna förordning gäller befordran av brev inom landet och av blindskriftsförsändelser.

2 § Högsta vikten vid befordran är för ett brev 1 000 gram och för en blindskriftsförsändelse 7 000 gram.

3 § Avgiften för befordran av brev utgår enligt normaltaxa eller ekonomitaxa.

Normaltaxa

Vikt i gram		Högsta avgift i kronor
högst	20	2,50
över 20 men högst	100	5,00
över 100 men högst	250	10,00
över 250 men högst	500	16,00
över 500 men högst	1 000	22,00

För brev som är tjockare än 3 cm eller vars kortaste sida är längre än 25 cm får postverket dessutom ta ut en tilläggsavgift med högst 8 kronor. Tilläggsavgiften för ett sådant skrymmande brev som väger högst 20 gram får dock utgöra 10 kronor 50 öre.

Ekonomitaxa

Ekonomitaxan tillämpas i fråga om sådana brev, som enligt vad postverket föreskriver har en längre befordringstid än brev för vilka normaltaxan gäller. Ekonomitaxan fastställs av postverket. Förordning (1989:919).

4 § Postverket får nedsätta postavgifter enligt 3 §, om det är förenligt med verkets ekonomiska intressen.

5 § För annan befordran av blindskriftsförsändelser än med flyg utgår inte någon avgift.

6 § Ytterligare föreskrifter om avgifter och andra villkor för befordran av inrikes brev och blindskriftsförsändelser meddelas av postverket.

Postverkets kungörelse (SFS 1966: 120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel

Allmänna bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna kungörelse avser postverkets inrikes rörelse.

Postverket är, med de inskränkningar som sägs i 3 § och om ej annat är särskilt avtalat, ansvarigt,

dels enligt bestämmelserna i 4–7 c §§ för assurerade och rekommenderade försändelser och oassurerade paket, .

dels för medel som postverket har hand om i sin betalningsförmedlande verksamhet.

Anm. Detta innebär bl. a. att postverket inte ansvarar för vanliga brev, dvs. brev som inte har varit assurerade eller rekommenderade.

Postverkets ansvarighet gäller så länge försändelse eller medel är i verkets vård.

Om postverkets ansvarighet under beredskapstillstånd och krig gäller vad därom är särskilt stadgat. *Postverkets kungörelse* (1984:799).

2 § För postverkets ansvarighet i postutväxlingen med utlandet och i den utrikes betalningsförmedlingen gäller vad som överenskommits i internationella avtal. Har försändelse *till* utlandet gått förlorad eller skadats eller har sådan försändelses innehåll helt eller delvis förkommit och har förlusten eller skadan inträffat inom Sverige, utgår dock ersättning enligt de bestämmelser som gäller för postverkets inrikes rörelse, om det är förmånligare för den som är ersättningsberättigad. Efter samma grunder utgår ersättning när försändelse *från* utlandet skadats eller dess innehåll helt eller delvis förkommit inom Sverige. *Postverkets kungörelse* (1984:799).

3 § Postverket är fritt från ansvar

a) när förlust eller skada orsakats genom avsändarens eller adressatens fel eller försummelse,

b) när förlust eller skada är en följd av försändelsens egen beskaffenhet,

c) när förlust eller skada orsakats av försening under postbehandlingen

med undantag av de i 7 a–7 c §§ angivna fallen,

d) när fråga är om indirekt skada eller utebliven vinst,

e) när fråga är om vara vars befordran med post är förbjuden,

f) när förlust av postgiromedel i andra än under a) angivna fall orsakats genom fel eller försummelse av kontoinnehavaren,

g) när förlust av medel som inestår på postgirokonto orsakats av att arbetstagare hos kontoinnehavaren gjort sig skyldig till brottsligt förfarande med blankett för utbetalning eller girering som utlämnats till kontoinnehavaren. Postverket är fritt från ansvar även om förlusten inte orsakats genom fel eller försummelse av kontoinnehavaren vid omhändertagandet av blanketten,

h) när ersättningsanspråk inte framställts inom föreskriven tid.

Postverkets kungörelse (1984:799).

Särskilda bestämmelser om försändelser och medel

4 § Har assurerad försändelse gått förlorad eller skadats eller har dess innehåll helt eller delvis förkommit, utgår ersättning med belopp som svarar mot förlusten eller skadan, dock högst assuransbeloppet. Kan värdet av försändelsen ej fastställas skall det anses vara lika med assuransbeloppet.

5 § Har rekommenderad försändelse gått förlorad eller skadats eller har dess innehåll helt eller delvis förkommit, utgår ersättning med belopp som svarar mot skadan eller förlusten, dock högst 500 kronor. Kan värdet av försändelse ej fastställas skall det anses ha utgjort 500 kronor. Postverkets kungörelse (1983:346).

6 § Har oassurerat paket gått förlorat eller skadats eller har dess innehåll helt eller delvis förkommit, utgår ersättning med belopp som svarar mot förlusten eller skadan, dock högst 5 000 kronor. Postverkets kungörelse (1983:346).

7 § Har postförskotts försändelse lämnats ut utan att adressaten har erlagt postförskottsbeloppet, helt eller delvis, är avsändaren berättigad till ersättning med det belopp som inte har redovisats. Postverkets kungörelse (1984:799).

7 a § Har innehållet i assurerad eller rekommenderad försändelse eller oassurerat paket skadats till följd av försening utgår ersättning enligt 4–6 §§. Postverkets kungörelse (1984:799).

7 b § Har särskilda kostnader orsakats av försening av assurerad eller rekommenderad försändelse eller oassurerat paket eller av att betalningshandling fördröjts under postbehandlingen, utgår ersättning för sådana kostnader, dock högst 500 kronor. Postverkets kungörelse (1984:799).

7 c § Har postverket inte kunnat visa att assurerad eller rekommenderad försändelse eller oassurerat paket utlämnats inom sex veckor, räknat från den dag då försändelsen reklamerats hos postverket, utgår ersättning som om försändelsen gått förlorad. Postverkets kungörelse (1984:799).

8 § Berättigad till ersättning enligt 4–6 och 7 a–7 c §§ för försändelse som gått förlorad är försändelsens avsändare. När försändelse tagits emot av adressaten eller när avsändaren i fråga om förkommen försändelse inte kan anträffas, är adressaten berättigad till ersättningen. Postverkets kungörelse (1984:799).

9 § Har försändelse som avses i 4–6, 7 a och 7 c §§ gått förlorad eller har dess innehåll helt förkommit, skadats eller förstörts eller har betalningsuppdrag inte fullgjorts och är postverket av sådan anledning ersättningsskyldigt, återbetalas erlagda postavgifter, dock inte assurances- eller rekommendationsavgift.

Vid delskada eller delförlust återbetalas postavgift för ersättningsleverans av skadad eller saknad del eller för reparation av skadat föremål. Postverkets kungörelse (1984:799).

Anmälan av ersättningsanspråk

10 § Anspråk på ersättning enligt 4–7 c och 9 §§ skall skriftligen anmälas hos postverket inom ett år från den dag då försändelsen avlämnades till postbefordran.

Anspråk på ersättning för medel som inte blivit i behörig ordning redovisade skall skriftligen anmälas hos postverket inom två år från utgången av den månad under vilken inbetalning skedde eller uppdrag om girering eller kontant utbetalning bokfördes på postgirokonto.

Till framställning om ersättning bör fogas kvitto på inköp, faktura eller annan handling som styrker värdet av förlusten eller skadan. För saknad försändelse, betalningshandling eller medel som inte redovisats bör inlämningskvittot visas upp. Postverkets kungörelse (1984:799).

Beräkning av ersättningen

10 a § Ersättning för förlust eller skada enligt 4–6 och 7 a och 7 c §§ betalas med det belopp som svarar mot innehållets värde på inlämningsorten vid den tid, då försändelsen mottogs till postbefordran.

Ersättning för skada utgår i förekommande fall med belopp, som svarar mot värdeminskningen. Vid skiljaktiga meningar om värdet av skadan, t. ex. vid skada på konstalster, antikviteter eller samlarobjekt gäller det belopp, som bestäms av sådan opartisk värderingsman, som förordnas av handelskammare.

Om skadad försändelse till fullo ersatts övergår äganderätten till postverket. Postverkets kungörelse (1984:799).

Förfarandet i vissa fall då saknad försändelse kommer till rätta

11 § Enligt 4–6 och 7 c §§ kan ersättning utbetalas på grund av att försändelse gått förlorad eller dess innehåll helt eller delvis förkommit. Den som får ersättning i sådana fall kan skriftligt begära att bli underrättad, om det saknade skulle komma till rätta inom ett år från dagen då ersättningen betalades ut. Den som fått sådan underrättelse kan inom en månad få tillbaka det som kommit till rätta mot att ersättning i motsvarande mån betalas tillbaka. I annat fall förfogar postverket över det tillrättakomna. Postverkets kungörelse (1984:799).

Ersättning efter skälighetsprövning

12 § Ersättning kan av postverket i särskilda fall medges utöver vad som skulle ha utgått med tillämpning av bestämmelserna i denna kungörelse eller av internationella avtal. Närmare föreskrifter härom är meddelade i allmänna poststadgan.

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,
3. svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt.

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.

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 åtta personer. I styrelsen ingår dessutom verkets generaldirektör och personalföreträdarna vid verket. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

Organisation

6 § Inom televerket finns

1. centrala och andra stabsenheter,
2. geografiskt avgränsade resultatenheter (teleområden),
3. andra resultatenheter som televerket bestämmer.

7 § Inom televerket finns också en personalansvarsnämnd och en enhet som svarar för televerkets myndighetsuppgifter på radioområdet (frekvensförvaltningen). *Förordning (1989:602).*

8 § Varje central stabsenhet, teleområde och landsomfattande resultat-enhet leds av en chef som är direkt underställd generaldirektören.

Frekvensförvaltningen leds av en chef. *Förordning (1989:602).*

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, personalansvarsnämnden eller av chefen för frekvensförvaltningen,

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. *Förordning (1989:602).*

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.

16 § Räntan på televerkets statslån skall för varje halvår senast den 30 juni respektive den 31 december sättas in på statsverkets checkräkning i riksbanken.

Avkastningen på televerkets fasta statskapital under ett år, beräknad enligt fastställd avkastningsränta, skall till en fjärdedel av det beräknade beloppet sättas in på statsverkets checkräkning i riksbanken senast den 30 juni, 30 september respektive 31 december. Sedan räkenskaperna är avslutade för året skall en slutlig reglering ske så att det insatta beloppet kommer att motsvara avkastningen i det fastställda bokslutet.

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 meddelan-

den 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 statens telenämnd de uppgifter nämnden behöver för sin föreskrifts- och registreringsverksamhet. Förordning (1989:602).

43 § Televerket utfärdar inom sitt verksamhetsområde de certifikat och tillståndsbevis och utför den klassificering av fartygsstationer som nämns i

1. 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss,
2. gällande radioreglemente som hör till den internationella telekonventionen.

1989:602

Denna förordning träder i kraft, i fråga om 38 och 42 §§ den 1 juli 1989, och i övrigt den 1 januari 1990.

Teleförordning (1985:765);**Beteckningar**

1 § I denna förordning används följande beteckningar med nedan angiven betydelse.

Beteckning	Betydelse
Abonnemangsavgift	En periodisk avgift som betalas efter taxa för abonnemang på en huvudledning
Allmänna telenätet	Det telenät och övriga anläggningar som televerket förvaltar för statens räkning och som allmänt upplåts för telemeddelanden
Bastelefon	En telefonapparat som underhålls och repareras av televerket utan särskild avgift för abonnenten
Lokalsamtal	Telefonsamtal som överförs via det allmänna telenätet mellan telefonapparater som är anslutna till samma telefonstation eller till skilda telefonstationer inom ett geografiskt område som televerket anger
Riktnummerområde	Ett geografiskt område som tilldelats ett nummer (riktnummer) avsett att användas före abonnentnumret vid telefontrafik till området
Telemeddelande	Varje form av överföring av ljud, text, bild, data eller andra signaler som sker via det allmänna telenätet

Förordning (1989:599).

Anslutningar till det allmänna telenätet

2 § Utrustningar för telemeddelanden som ansluts till det allmänna telenätet får inte skada nätet eller hindra eller störa dess drift och brukande. Närmare föreskrifter om den tekniska utformningen av sådan utrustning meddelas av statens telenämnd.

Statens telenämnd beslutar också efter ansökan om registrering av utrustning som uppfyller de krav som anges i första stycket. Statens telenämnd får återkalla registrering av utrustning om det visar sig att registreringen har skett på ett felaktigt underlag.

Nämndens beslut om föreskrifter samt om registrering och återkallande av registrering får inte överklagas. *Förordning (1989: 599)*.

2 a § Till det allmänna telenätet får anslutas endast sådan utrustning som är registrerad hos statens telenämnd.

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 (1989: 599)*.

Befogenheter och skyldigheter för televerket

3 § Vid abonnemang på en anslutning till det allmänna telenätet skall televerket tillhandahålla abonnenten en bastelefon.

4 § Televerket fastställer

1. villkor och avgifter för att utnyttja det allmänna telenätet med undantag av vad som framgår av bilagan till denna förordning,

2. övriga villkor och avgifter inom olika verksamhetsområden.

Ändringar av större eller principiell betydelse i avgiftssystemen skall underställas regeringen.

Televerket får sätta ned avgifter om det är förenligt med verkets intressen.

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 telemeddelande 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 ett telemeddelandes längd.

Under beredskapstillstånd eller krig får televerket inskränka teletrafiken på det allmänna telenätet i den utsträckning som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov.

8 § Föreskrifter för verkställigheten av 1 och 3—7 §§ meddelas av televerket. *Förordning (1989: 599).*

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	187 kronor
B	178 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 (1989:886).

Övergångsbestämmelser

1989:599

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1989.
2. Fram till utgången av år 1989 gäller att utrustningar som avses i 2 a § första stycket skall vara godkända av televerket för att få anslutas till det allmänna telenätet.
3. Beslut om godkännande av abonnentutrustningar för anslutning till det allmänna telenätet som televerket fattar under tiden den 1 juli – den 31 december 1989 får överklagas till statens telenämnd.
4. Utrustningar som televerket eller teleanslutningsnämnden har godkänt för anslutning till det allmänna telenätet skall från och med den 1 januari 1990 anses vara registrerade hos statens telenämnd.

ALLMÄNNA VILLKOR FÖR TELEABONNEMANG TVTFS 1989:6**1. Allmänt**

- 1.1 Med teleabonnemang avses varje avtal genom vilket Televerket upplåter det allmänna telenätet åt abonnenten. Dessa allmänna villkor gäller teleabonnemang om inte annat avtalats.
- 1.2 De grundläggande bestämmelserna för teleabonnemang finns i förordningen (1988:348) med instruktion för Televerket och i teleförordningen (1985:765).
- 1.3 Med Televerkets telenät avses det allmänna telenätet och övriga telenät som Televerket förvaltar för statens räkning.

2. Teckning och överlåtelse av teleabonnemang m m

- 2.1 Teleabonnemang upprättas skriftligen.
- 2.2 Teleabonnemang tecknas av en person, fysisk eller juridisk. För omyndig krävs förmyndares skriftliga godkännande.
- 2.3 Teleabonnemang får inte tecknas av den som är försatt i konkurs och i regel inte heller av den som har en förfallen skuld till Televerket.
- 2.4 Om Televerket har anledning att anta att en abonnent inte kommer att betala sina teleräkningar i tid, kan Televerket vid teckning av abonnemang eller senare kräva att avgift erläggs i förskott eller att säkerhet ställs för de ekonomiska åtaganden som abonnemanget innebär.
- 2.5 Teleabonnemang får efter Televerkets godkännande överlåtas till annan som har rätt att teckna abonnemang. Överlåtelse skall ske skriftligen. För överlåtelse tas avgift utom i samband med dödsfall när den avlidnes abonnemang överlåts till någon som varaktigt sammanbott med abonnenten.
- 2.6 Abonnent kan få anslutningen till det allmänna telenätet flyttad mot avgift.

3. Anläggning, underhåll och skadestånd

- 3.1 Televerket tillhandahåller och anordnar anslutningen till det allmänna telenätet vid en kopplingspunkt som anges av Televerket och vidtar i övrigt begärd åtgärd enligt överenskommelse. På grund av telenätets uppbyggnad kan dock viss utrustning inte användas överallt i nätet.

I de fall abonnentens teleförmindelse kräver särskilt utrymme hos abonnenten eller fordrar särskild strömförmindelse svarar abonnenten för sådant utrymme samt för den elström som erfordras.

- 3.2 Televerket underhåller Televerkets telenät. Felavhjälpning är avgiftsfri. I de fall ett telefonabonnemang från en permanentbostad anslutits till det allmänna telenätet via ett annat nät än Televerkets åtar sig Televerket att erbjuda nätägaren ett avtal enligt vilket Televerket, utan kostnad för nätägaren, underhåller även denna förbindelse som om den ingick i Televerkets telenät. Avhjälpas ett fel på abonnents begäran utanför ordinarie arbetstid tas dock avgift om felavhjälpningen avser enbart abonnentens anslutning. Televerket informerar i så fall om detta innan felet avhjälpas.

Visar det sig att ett anmält fel finns i annan utrustning än Televerkets eller orsakats av sådan utrustning tas avgift, om inte annat avtalats.

- 3.3 Särskilt serviceavtal kan tecknas med Televerket.
- 3.4 Abonnent får inte utan tillstånd från Televerket själv göra några ingrepp i Televerkets telenät eller anlita annan än Televerket för anläggnings- eller underhållsarbete i dessa nät.
- 3.5 Har ett teleabonnemang inte kunnat utnyttjas på grund av fel i Televerkets telenät skall abonnenten efter anmälan befrias från abonnemangsavgift enligt följande. Om felet sedan någon anmält det varat fler än

- sju dagar i följd befrias abonnenten från en hel kvartalsavgift,
 - tio dagar i följd befrias abonnenten från sammanlagt två kvartalsavgifter,
 - femton dagar i följd befrias abonnenten från sammanlagt tre kvartalsavgifter.
- 3.6 Utöver vad som anges i 3.5 ersätter Televerket skador enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler, utom i de fall som avses i 3.7 - 3.10.

3.7 Skada till följd av att

- teleförbindelse avbrutits eller varit felaktig,
- telemeddelande uteblivit, expedierats oriktigt, försenats eller störts,
- uppgift i telekatalog utelämnats eller varit ofullständig eller oriktig,
- uppgift om abonnents nummer eller adress varit felaktig

ersätts endast i den mån skadan uppkommit genom fel eller försummelse av Televerkets personal eller av person för vilken Televerket svarar. Ersättning lämnas härvid endast för utgift som föranletts av skadan och begränsas till högst 2 000 kronor, utom i fall av grov vårdslöshet.

- 3.8 Televerket ersätter inte olägenhet eller skada, som orsakats av att elektrisk ström kommit in på Televerkets ledningar i samband med blixtnedslag eller annan olyckshändelse.
- 3.9 Televerket ersätter inte olägenhet eller skada som kan uppkomma när Televerket av tekniska, underhållsmässiga eller driftmässiga skäl gör ändringar som berör teleförbindelse eller abonnentnummer. Televerket skall vidta behövliga åtgärder skyndsamt och i gylligaste mån så att de tillgodoser den enskilde abonnentens intresse.

- 3.10 Televerket ersätter inte olägenhet eller skada till följd av strejk, eldsvåda eller annan omständighet utanför Televerkets kontroll, som Televerket inte skäligen kunde förväntas ha räknat med och vars följder Televerket inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit.

4. Abonnentens betalningsansvar m m

- 4.1 För teleabonnemang utgår avgifter enligt gällande prislista. Abonnenten är betalningsansvarig för alla avgifter som hänförelse till abonnemanget.
- 4.2 För teleräkningar är förfallodagen tidigast 30 dagar efter det att Televerket avsänt räkning. Förfallodagen anges på teleräkningen.
- 4.3 Har betalning för teleräkning inte inkommit till Televerket senast angiven förfallodag eller gjorts på post eller bank senast på förfallodagen, sänder Televerket ett skriftligt krav på betalning för vilket påminnelseavgift tas ut. Har betalning som rör teleabonnemang inte inkommit senast den i kravbrevet angivna dagen, stänger Televerket den abonnerade anslutningen, i fråga om telefonabonnemang dock enbart för utgående trafik.
- 4.4 Har betalning inte inkommit inom tre veckor efter stängningen, sägs abonnemanget upp. Ett telefonabonnemang stängs då också för ingående trafik.
- 4.5 Kommer betalning för teleräkning in innan abonnemanget har upphört, återinkopplas den abonnerade anslutningen snarast möjligt. För denna inkoppling debiteras avgift.
- 4.6 Dröjsmålsränta utgår enligt gällande räntelag från den förfallodag som är angiven på teleräkningen till dess betalning sker.

- 4.7 Om abonnent på sakliga grunder anser att en debitering är felaktig och senast den i kravbrevet angivna betalningsdagen anmäler detta till Televerket, stängs inte anslutningen så länge frågan om betalningsskyldighet är tvistig. Den del av räkningens belopp som inte är tvistig skall dock betalas för att anslutningen inte skall stängas.

Debitering anses vara tvistig så länge Televerket och abonnenten förhandlar om beloppet. Detsamma gäller under den tid som allmän domstol, besvärsinstans eller allmänna reklamationsnämnden på talan av abonnenten prövar frågan om debiteringens riktighet och fram till dess avgörande föreligger (laga kraft), om talan väcks senast 30 dagar från det Televerket tagit ställning och förklarat förhandlingen avslutad.

- 4.8 Följer abonnent inte uppmaning enligt punkt 2.4 att betala förskott eller ställa säkerhet inom den tid som angetts, stängs den abonnerade anslutningen, i fråga om telefonabonnemang dock enbart för utgående trafik. Härefter tillämpas bestämmelserna i 4.4 och 4.5, varvid det som gäller för betalning i stället avser förskott respektive säkerhet.

5. Ansluten utrustning

- 5.1 Till Televerkets telenät får endast anslutas utrustning som är registrerad hos statens telenämnd eller utrustning för vilken Televerket medgivit anslutning. Utrustningar som Televerket eller teleanslutningsnämnden har godkänt för anslutning till det allmänna telenätet före den 1 januari 1990 skall anses vara registrerade hos statens telenämnd.
- 5.2 Ansluts utrustning som inte uppfyller kraven enligt 5.1 eller underlåter abonnent, trots påpekande från Televerket, att rätta till fel som uppkommit i utrustning enligt 5.1, kan Televerket stänga den abonnerade anslutningen och säga upp abonnemanget.

6. Abonnentnummer

- 6.1 Abonnemanget tilldelas abonnentnummer. Av tekniska eller driftmässiga skäl kan Televerket behöva ändra abonnentnummer. Televerket informerar i god tid om sådan ändring. Abonnent kan också på egen begäran mot avgift få abonnentnumret ändrat.

7. Telekatalog

- 7.1 Namn, adress och nummer införs i telekatalog som utges av Televerket.
- 7.2 Abonnent kan begära att införande inte sker. I fråga om telefonabonnemang tas i sådant fall ut en årlig avgift.

8. Avgiftsfri hänvisning m m

- 8.1 Har abonnentnumret ändrats, anläggning stängts eller abonnemang sagts upp lämnar Televerket hänvisningsbesked om det inte finns tekniska hinder härför. Besked lämnas under minst tre månader, om inte annat särskilt överenskommits. Har teletex- eller telexabonnents nummer ändrats anordnar Televerket om det är tekniskt möjligt parallellkoppling av det gamla och det nya numret till dess ny telekatalog kommer ut.
- 8.2 Har fel nummer angetts i telekatalog skall Televerket i görligaste mån lämna upplysning om rätt nummer.
- 8.3 Vid långvarigt tekniskt fel anordnar Televerket i mån av resurser hänvisning för abonnent som begär detta.

9. Uppsägning av abonnemang

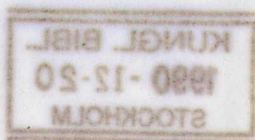
- 9.1 Om ett teleabonnemang utnyttjas på ett sådant sätt att avsevärda olägenheter uppkommer för annan person, kan Televerket stänga den abonnerade anslutningen och säga upp abonnemanget.

- 9.2 Uppsägning av teleabonnemang skall ske skriftligen eller, vid muntlig uppsägning från abonnent, skriftligen bekräftas av Televerket. Ett abonnemang upphör vid kvartalsskifte närmast efter den dag då anslutningen skall stängas enligt abonnentens önskemål eller då Televerket sagt upp abonnemanget.

10. Tillträde

- 10.1 Abonnenten skall se till att Televerkets personal får tillträde för anläggning, underhåll, tillsyn eller ändring av den abonnerade anslutningen. Vägras Televerket tillträde kan verket stänga den abonnerade anslutningen.

Dessa föreskrifter träder i kraft den 1 januari 1990.





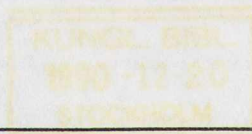
Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Valfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personaltutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.
73. Transportstöd. K.
74. Skuldsaneringslag. Ju.
75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.

Kronologisk förteckning

76. Allmän pension. S.
77. Allmän pension. Bilagor. S.
78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
79. Utlänningsnämnd. A.
80. Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? S.
81. Vapenfriprovningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. Fö.
82. Vad kostar begravingar - vem betalar? C.
83. Ny budgetproposition. C.
84. Språkbyte och språkbevarande. Ju.
85. Översyn av skatten på dryckesförpackningar. M.
86. Finansiering av vägar och järnvägar. K.
87. Den nya centrala jordbruksmyndigheten. Jo.
88. Nya mål och nya möjligheter. M.
89. En ny värnpliktslag. Fö.
90. Pedagogiska meriter i högskolan. U.
91. Samerätt och samiskt språk. Ju.
92. Våld och brottsoffer. Ju.
93. Miljön i Västra Skåne. År 2000 i våra händer. M.
94. Miljön i Västra Skåne. Diverse underlagsmaterial och sammanställningar. M.
95. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Mark och vattendrag. M.
96. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Energi. M.
97. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Trafik. M.
98. Rapportering från den öppna vården. Basdata för uppföljning. S.
99. Statistikbehovet inom livsmedelssektorn - vissa förslag till förändringar på kort sikt. Jo.
100. Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. K.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

- Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]
Skuldsaneringslag. [74]
Språkbyte och språkbevarande. [84]
Samerätt och samiskt språk. [91]
Väld och brottsoffer. [92]

Utrikesdepartementet

- Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateral utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

- Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekretess för landskapsinformation. [71]
Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. [81]
En ny värnpliktslag. [89]

Socialdepartementet

- Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

- Allmän pension. [76]
Allmän pension. Bilagor. [77]
Allmän pension. Expert rapporter. [78]
Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? [80]
Rapportering från den öppna vården. Basdata för uppföljning. [98]

Kommunikationsdepartementet

- Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]
Transportstöd. [73]
Finansiering av vägar och järnvägar. [86]
Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. [100]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

- En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]
Utvärdering av försöksverksamhet emed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Pedagogiska meriter i högskolan. [90]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Den nya centrala jordbruksmyndigheten. [87]

Statistikbehovet inom livsmedelssektorn - vissa förslag till förändringar på kort sikt. [99]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Arbete och hälsa. [49]

Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]

Utlänningsnämnd. [79]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]

Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]

Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]

Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]

Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]

Internationellt ungdomsutbyte. [42]

Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]

SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]

I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]

Konkurrens i inrikesflyget. [58]

Konkurrensen inom bygg/bossektorn. [62]

Svensk lönestatistik. [63]

Årlig revision i statsförvaltningen. [64]

Vad kostar ett statsbidrag? [68]

Lokalkontor. [72]

Vad kostar begravningar - vem betalar? [82]

Ny budgetproposition. [83]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]

Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]

Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]

Översyn av skatten på dryckesförpackningar. [85]

Nya mål och nya möjligheter. [88]

Miljön i Västra Skåne. År 2000 i våra händer. [93]

Miljön i Västra Skåne. Diverse underlagsmaterial och sammanställningar. [94]

Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Mark och vattendrag. [95]

Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Energi. [96]

Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Trafik. [97]