


Rapport:
Förstärkta befogenheter för
tillsynsmyndigheten på
området elektronisk
kommunikation



Förstärkta befogenheter för tillsynsmyndigheten på området elektronisk kommunikation

Rapportnummer

PTS-ER 2018:3

Diarienummer

18-751

ISSN

1650-9862

Författare

Jennie Agardh
Per Andersson
Elin Emsheimer
Emilie Eriksson
Jeanette Kronwall
Staffan Lindmark
Louise Modin
Joanna Rutkowska

Post- och telestyrelsen

Box 5398
102 49 Stockholm

08-678 55 00
pts@pts.se
www.pts.se

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Författningsförslag.....	5
2 Inledning.....	12
2.1 Syfte.....	12
3 Sanktionsavgifter.....	14
3.1 Problembeskrivning och bedömning.....	14
3.1.1 Anmälningsskyldighet.....	15
3.1.2 Tillträde.....	16
3.1.3 Bestämmelser till skydd för konsumenter och andra slutanvändare.....	17
3.1.4 Driftsäkerhet och integritet.....	18
3.1.5 Hemlig avlyssning m.m.....	21
3.2 Förslag om införande av regler om sanktionsavgifter i LEK.....	21
3.2.1 Allmänt om sanktionsavgifter.....	21
3.2.2 Förslaget om sanktionsavgifter i LEK.....	23
3.2.3 Avkriminalisering av överträdelse av 6 kap. 17 § LEK.....	23
3.2.4 Bestämmelser om sanktionsavgifter i förhållande till Europakonventionen.....	26
3.2.5 EU-rättsliga förutsättningar.....	26
3.2.6 Konsekvenser av förslaget.....	28
4 Informationsinhämtning.....	30
4.1 Problembeskrivning och bedömning.....	30
4.1.1 Akuta händelser som kan påverka säkerhet eller tillförlitlighet hos elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster.....	30
4.1.2 Proaktivt arbete med risker och sårbarheter i elektronisk kommunikation.....	31
4.2 Förslag om utökad rätt till inhämtning av information.....	37
4.2.1 En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet vid akuta händelser som kan påverka säkerhet och tillförlitlighet i elektroniska kommunikationer.....	37
4.2.2 En ny bestämmelse om möjlighet att inhämta uppgifter om risker och sårbarheter i elektroniska kommunikationsnät m.m.....	37
4.2.3 EU-rättsliga förutsättningar.....	37
4.2.4 Konsekvenser av förslaget	40
5 Nedstängning av bredbandsförbindelse.....	42
5.1 Problembeskrivning och bedömning.....	42
5.1.1 Risk för avbrott när en tillhandahållare hamnar på obestånd.....	42
5.1.2 Gällande lagstiftning.....	43
5.2 Förslag om ny bestämmelse med krav inför avstängning.....	44
5.2.1 Upplýsningskyldighet.....	44
5.2.2 Skyldighet att upprätthålla förbindelse.....	44
5.2.3 EU-rättsliga förutsättningar.....	45
5.2.4 Konsekvenser av förslaget.....	47
6 Författningskommentar.....	49
7 Avslutning	56

Sammanfattning

Elektronisk kommunikation har i dag en självklar och stor betydelse för i stort sett alla delar av vårt samhälle.

Vår ökade användning och beroende av elektroniska kommunikationer innebär att de regler som finns på området och som styr operatörernas verksamhet har blivit viktigare. I syfte att säkerställa att regleringen på området bidrar till säkra och tillförlitliga elektroniska kommunikationer har Post- och telestyrelsen (PTS) analyserat regleringen inom ett antal områden. Myndigheten har i det arbetet identifierat vissa brister. Bristerna beror främst på att myndigheten saknar befogenheter på ett antal områden. PTS föreslår därför i denna rapport att myndigheten får utökade befogenheter för att besluta om sanktionsavgifter samt för att inhämta och få information från operatörer och tillhandahållare.

PTS konstaterar att flera bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) skapar kostnader och merarbete för operatörer när de ska följa lagen. Om operatörer inte följer bestämmelserna i LEK kan PTS bedriva tillsyn och försöka avhjälpa bristerna med ett föreläggande. PTS har dock ingen möjlighet att besluta om sanktioner i efterhand för överträdelser som sker. PTS bedömer att förelägganden inte är ett tillräckligt effektivt medel för att uppnå målen med regleringen i LEK. Myndigheten föreslår därför att lagstiftningen kompletteras med en möjlighet för PTS att fatta beslut om sanktionsavgifter vid vissa överträdelser.

PTS har även ett behov av att inhämta, samordna och vidareförmedla information. I vissa fall behöver myndigheten ingripa för att stärka samhällets tillgång till säker elektronisk kommunikation. Vidare behöver PTS kunskap om nätsäkerhetshändelser för att kunna bedöma hur samhällseliga skyddsvärden påverkas.

PTS föreslår därför att LEK kompletteras med en skyldighet för operatörer att lämna information. Detta behöver myndigheten för att kunna bedöma motståndskraften vid påfrestningar, risker, sårbarheter och säkerhetsbrister.

Många samhällsviktiga funktioner använder bredband som tillhandahålls genom en komplex kedja av tillhandahållare. Om en aktör i denna kedja hamnar på obestånd kan förbindelser kopplas ned vilket kan få spridningseffekter och drabba samhällsviktig verksamhet. PTS föreslår därför att det i LEK införs en skyldighet för tillhandahållare att underrätta myndigheten vid risk för avstängning. Skyldigheten ska även omfatta att upprätthålla berörda nät och tjänster under en viss tid samt att i vissa fall underrätta slutanvändare om en förestående avstängning.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att 7 kap. 15 § och 8 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fjorton nya paragrafer, 5 kap. 6 f och 6 g §§, 7 kap. 18–28 §§ och 8 kap. 1 b §, och närmast före 7 kap. 18 och 25 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 f §

Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ska, vid händelser som påverkar eller kan påverka säkerheten eller tillförlitligheten i nät eller tjänster, på tillsynsmyndighetens begäran ge in uppgifter om händelsentvecklingen och planerade eller vidtagna åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras och om undantag från skyldigheten.

6 g §

Om den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst överväger att helt eller delvis upphöra med tillhandahållandet till någon part som inte är en slutanvändare, på den grunden att parten inte har fullgjort sina åtaganden enligt avtal, ska den som tillhandahåller nätet eller tjänsten underrätta tillsynsmyndigheten.

Tillhandahållandet får inte upphöra för rän två veckor efter en underrättelse enligt

första stycket, om inte tillsynsmyndigheten medger kortare tid.

Den som på grund av ett upphörande enligt första stycket inte längre kommer att kunna tillhandahålla ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst, ska vidta rimliga åtgärder för att informera sådana slutanvändare som kan beröras, om det finns anledning att misstänka att upphörandet i annat än obetydlig omfattning kan påverka nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheterna enligt denna bestämmelse ska fullgöras och om undantag från skyldigheterna.

7 kap.

15 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 6 kap. 23 § döms till böter. I ringa fall *skall* inte dömas till ansvar.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud enligt 6 kap. 17 eller 18 § döms till böter, om ansvar för brottet inte är stadgat i brottsbalken. I ringa fall *skall* inte dömas till ansvar.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 4 kap. 2 § eller 6 kap. 20 eller 21 § finns i brottsbalken.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 6 kap. 23 § döms till böter. I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud enligt 6 kap. 18 § döms till böter, om ansvar för brottet inte är stadgat i brottsbalken. I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Sanktionsavgifter

18 §

Om den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte har efterlevt lagen eller beslut om skyldigheter eller villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får tillsynsmyndigheten besluta att ta ut en

sanktionsavgift. Detta gäller vid överträdelser i följande fall.

1. Om någon som bedriver verksamhet som endast får tillhandahållas efter anmälan enligt 2 kap. 1 § inte har anmält sig till tillsynsmyndigheten,

2. om någon använder nummer ur en nationell nummerplan utan tillstånd eller i strid med ett tillståndsvillkor,

3. om ett beslut om förpliktelse enligt 4 kap. 13 a eller 14 § inte efterlevs,

4. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 5 kap. 6 b § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen,

5. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte rapporterar störningar eller avbrott enligt 5 kap. 6 c § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen,

6. om den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst inte efterlever vad som anges i 5 kap. 7, 7 a, 7 b, 7 c eller 9 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser,

7. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 5 kap. 15, 15 a, 15 b, 15 c, 17 eller 19 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser,

8. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever ett beslut som förpliktelse som meddelats med stöd av 5 kap. 17 a §,

9. om den som tillhandahåller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 6 kap. 3, 4, 4 a, 4 b, 5, 6, 7, 9 eller 10 § eller föreskrifter

som meddelats med stöd av dessa bestämmelser,

10. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 6 kap. 17 §,

11. om en verksamhet inte bedrivs så att beslut om bemlig avlyssning eller bemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan verkställas och så att verkställandet inte röjs enligt 6 kap. 19 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen,

12. om en operatör inte efterlever vad som anges i 6 kap. 19 a § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen, eller

13. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte lämnar uppgifter på begäran enligt vad som anges i 6 kap. 22 §.

Avgiften tillfaller staten.

19 §

Innan en sanktionsavgift tas ut ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att den överträdelse som ligger till grund för avgiften har upphört.

20 §

Sanktionsavgiften för en näringsidkare ska fastställas till högst

1. tio procent av näringsidkarens omsättning närmast föregående räkenskapsår,

2. två gånger den vinst som näringsidkaren erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. två gånger de kostnader som näringsidkaren undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

21 §

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till överträdelsens allvar samt till näringsidkarens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som näringsidkaren erhållit till följd av regelöverträdelsen eller de kostnader som undvikits.

22 §

Sanktionsavgiften för någon som inte är näringsidkare ska fastställas till högst 100 000 kronor.

23 §

Befrielse från sanktionsavgift ska medges helt eller delvis om det är oskäligt att ta ut sanktionsavgift. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka,

2. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, och

3. om överträdelsen i övrigt framstår som ursäktlig.

24 §

Sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som redan omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud.

Verkställighet av beslut om sanktionsavgift

25 §

Sanktionsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

26 §

Tillsynsmyndighetens beslut att påföra sanktionsavgift får verkställas utan föregående dom eller utslag om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 25 §.

27 §

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i 25 §, ska tillsynsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

28 §

En sanktionsavgift som påförts faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

8 kap.

1 b §

Den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen är skyldig att på begäran tillhandahålla en myndighet upplysningar och handlingar som behövs för

1. bedömning av kommunikationsnäts eller kommunikationstjänsters motståndskraft vid påfrestningar,

2. kartläggning av risker och sårbarheter i kommunikationsnät eller kommunikationstjänster, och

3. förebyggande eller åtgärdande av säkerhetsbrister, störningar eller avbrott.

2 §¹

Den information som har erhållits av en myndighet enligt bestämmelser i denna lag får på motiverad begäran lämnas till Europeiska kommissionen eller andra behöriga myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om det är nödvändigt för att dessa myndigheter eller den svenska myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Den information som har erhållits av en myndighet enligt *andra* bestämmelser i denna lag *än 5 kap. 6 f § och 8 kap. 1 b §* får på motiverad begäran lämnas till Europeiska kommissionen eller andra behöriga myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om det är nödvändigt för att dessa myndigheter eller den svenska myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

¹ Senaste lydelse SFS 2010:497.

2 Inledning

Användningen av elektroniska kommunikationstjänster ökar stadigt i Sverige. I takt med att sektorn elektronisk kommunikation växer får den allt större betydelse i samhället. En tillförlitlig bredbandsförbindelse är i dag i det närmaste en förutsättning för att ta del av samhällsviktiga funktioner som trygghetslarm, banktjänster och skatteupplysning m.m. Det ökade beroendet av elektronisk kommunikation medför att regleringen på området blir allt viktigare. Det gäller bl.a. krav på informationssäkerhet, driftsäkerhet och robusthet samt reglering i syfte att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbar konkurrens på marknaden och möjligheter för konsumenter att erhålla de tjänster som efterfrågas på bra villkor och till låga priser.

Bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Detta syfte ska uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas.²

Post- och telestyrelsen (PTS) har ett samlat ansvar inom området elektronisk kommunikation. PTS ansvarar bland annat för att pröva frågor om tillstånd och skyldigheter, fastställa och analysera marknader samt utöva tillsyn och pröva tvister enligt LEK. PTS ska även verka för robusta elektroniska kommunikationer och minska risken för störningar, inbegripet att upphandla förstärkningsåtgärder, samt verka för ökad krishanteringsförmåga.³

PTS ska genom sitt arbete bidra till att det finns förutsättningar för marknaden att möta samhällets behov av elektronisk kommunikation samt, i den utsträckning behoven går utöver vad marknaden kan tillgodose, vidta åtgärder för att stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation.

PTS arbete är i stora delar framåtsyftande, med vilket avses att arbetet inriktas på att åstadkomma förbättringar på marknaden snarare än att beivra tidigare fel och brister. Kunskap om inträffade händelser liksom fakta om tidigare eller pågående företeelser är dock viktiga för förståelsen av de problem som finns på marknaden och bedömningen av vilka förbättringsåtgärder som är nödvändiga att vidta. Regleringen på marknaden behöver därför vara utformad

² Se 1 kap. 1 § LEK.

³ Se 1 och 4 §§ förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

så att PTS kan inhämta de underlag som är nödvändiga för arbetet inom myndighetens samtliga ansvarsområden.

För att målen med LEK ska kunna uppnås förutsätts inte enbart att PTS arbete är framåtsyftande. Även de som tillhandahåller nät och tjänster som omfattas av lagen måste arbeta systematiskt, kontinuerligt och framåtsyftande för att leva upp till lagens krav och för att möta samhällets behov av elektronisk kommunikation. De flesta aktörer som är verksamma på marknaderna för elektronisk kommunikation är vinstdrivande företag som verkar i konkurrens med varandra. Aktörernas beslut grundas därmed i första hand på kommersiella hänsyn. Det är därför nödvändigt att regleringen är utformad så att den ger aktörerna tillräckliga drivkrafter att följa de krav som uppställs, dvs. att företagets kostnader för att efterleva lagen är lägre än deras kostnader för att inte göra det.

Vidare finns det risk för att enskilda kommersiellt motiverade åtgärder från marknadsaktörer, såsom att tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsförbindelser avbryts på grund av bristande betalning, leder till plötsliga och kortsiktigt allvarliga konsekvenser för samhällsviktiga funktioner som är beroende av elektronisk kommunikation. För att minimera denna risk är det nödvändigt att regleringen är utformad så att PTS kan få kännedom om sådana åtgärder och möjlighet att agera innan åtgärden verkställs.

PTS har identifierat att dagens reglering innehåller brister inom dessa områden. PTS har därför inom ett antal delområden analyserat vilka behov och eventuella problem som finns.

Syftet med den här rapporten är att redogöra för resultatet av PTS analys och föreslå ett antal lagändringar för att lösa identifierade problem. Förslagen syftar till att ge marknaden drivkrafter att i ökad grad arbeta för att leva upp till regleringens krav, att förbättra PTS möjligheter att effektivt granska vilka problem som finns på marknaden samt att mer verkningsfullt kunna ingripa vid överträdelser av regelverket eller vid händelser som riskerar att leda till störningar i de elektroniska kommunikationsnätens funktion.

3 Sanktionsavgifter

PTS bedömer att de befogenheter myndigheten förfogar över i sin tillsynsverksamhet enligt LEK i vissa fall är otillräckliga för att uppnå målen med regleringen i LEK. PTS föreslår därför att lagstiftningen kompletteras med en möjlighet att fatta beslut om att ta ut en sanktionsavgift vid vissa överträdelser.

3.1 Problembeskrivning och bedömning

LEK innehåller ett stort antal bestämmelser som innebär att operatörer som är verksamma på marknaden måste vidta åtgärder eller göra anpassningar av verksamheten. Dessa skapar kostnader för operatören och kan begränsa dennes möjligheter till vinstmaximering. Detsamma gäller krav i förordning och föreskrifter som utfärdats med stöd av LEK, liksom PTS beslut på området. Det finns alltså drivkrafter för operatörer som är verksamma på marknaden att inte följa regleringen. Till PTS uppgifter hör att bedriva tillsyn över efterlevnaden av reglerna och att ingripa vid överträdelser.

Om någon som bedriver verksamhet enligt LEK inte lever upp till reglerna i lagen kan PTS i dag förelägga denne att vidta rättelse, enligt de regler som anges i 7 kap. LEK. Ett föreläggande medför skyldighet för aktören att vidta eller underlåta att vidta vissa angivna åtgärder. Ett föreläggande kan förenas med vite som kan utdömas om aktören inte följer föreläggandet. Vitet syftar till att tvinga fram ett önskat agerande eller att få ett pågående oönskat agerande att upphöra.⁴

Förelägganden kan dock beslutas först efter det att PTS har kunnat konstatera att det föreligger en regelöverträdelse hos aktören. Föreläggande syftar enbart till att åstadkomma en framtida rättelse. I de fall aktören på eget initiativ, innan eller under tillsynsärendets handläggning, åtgärdar de aktuella bristerna blir ett föreläggande inte aktuellt. I denna situation finns det inte heller några andra ingripande åtgärder som kan vidtas från PTS sida. Det finns framförallt ingen möjlighet för PTS att komplettera föreläggandet med en sanktion i efterhand för den överträdelse som trots allt skett.⁵

Mot den angivna bakgrunden kan det finnas drivkrafter för aktörerna att invänta PTS tillsyn och åtgärda brister i efterlevnaden först i samband med att PTS uppmärksammar dem. Vidare kan aktörerna undvika att vidta de

⁴ Se SOU 2013:38 s. 184.

⁵ Jfr SOU 2013:38 s. 537.

förebyggande åtgärder som egentligen skulle vara motiverade. Enligt PTS mening är detta inte tillfredsställande. Ytterst kan en situation med bristande efterlevnad av regelverket drabba slutanvändarna och viktiga samhällsintressen. Ett föreläggande från tillsynsmyndigheten om rättelse är i många fall en klen tröst för de som har drabbats av exempelvis en integritetsincident eller ett avbrott i den elektroniska kommunikationstjänsten.

Genom att införa en möjlighet för PTS att i vissa fall besluta om s.k. sanktionsavgifter, dvs. en avgift som utgår i efterhand och som bestäms utifrån överträdelsens allvar, t.ex. i fall då en aktör medvetet eller av oaktsamhet har brutit mot reglerna i LEK, skulle drivkrafterna för aktörerna att i förebyggande syfte anpassa sin verksamhet efter gällande krav öka.

I det följande beskrivs de bestämmelser i LEK där regelefterlevnaden, enligt PTS bedömning, skulle kunna förbättras om PTS ges möjlighet att besluta om sanktionsavgifter vid överträdelser.

3.1.1 Anmälningsskyldighet

Av 2 kap. 1 § LEK framgår att det, för att tillhandahålla allmänna kommunikationsnät av sådant slag som vanligen tillhandahålls mot ersättning eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster, föreligger skyldighet att anmäla sådan verksamhet till tillsynsmyndigheten. Den som avser att tillhandahålla vissa kommunikationsnät eller kommunikationstjänster måste alltså göra en anmälan till PTS innan verksamheten påbörjas.

Operatörer som är anmälningsskyldiga ska betala en årlig avgift för den anmälningsskyldiga verksamheten och en avgift för radio- och teleterminaltillsyn. Vissa aktörer ska dessutom betala en avgift för finansiering av åtgärder mot allvariga frestida hot och påfrestningar som gäller elektronisk kommunikation, så kallad beredskapsavgift.⁶ De nu nämnda avgifterna uppgick 2015 till 116 miljoner kronor, motsvarande knappt en tredjedel av PTS totala finansiering. PTS arbete med tvistlösning och tillsyn enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen) finansieras genom att en årlig avgift kommer att tas ut av de tillhandahållare av allmänna kommunikationsnät som är anmälda enligt 2 kap. 1 § LEK. Dessa avgifter kan komma att uppgå till ytterligare ca 25 miljoner kronor per år.

Det skulle kunna finnas drivkrafter för företag att bedriva sådan verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten, men ändå underlåta anmälan. För det fall föreskriven anmälan inte görs har PTS enbart möjlighet att förelägga

⁶ Se PTS föreskrifter (PTSFS 2016:7) om avgifter.

om att anmälan ska ske, vilket förutsätter att myndigheten fått kännedom om att en operatör bedriver anmälningspliktig verksamhet.

För att säkerställa att anmälningsplikten efterlevs skulle sanktionsavgifter kopplade till anmälningskyldigheten fylla en viktig funktion. Risken att behöva betala en sanktionsavgift skulle ge drivkrafter för operatörer att faktiskt anmäla sin anmälningspliktiga verksamhet till PTS. PTS föreslår därför att det införs en bestämmelse om sanktionsavgifter för operatörer som inte anmäler sin verksamhet till PTS i enlighet med gällande bestämmelser i LEK.

3.1.2 Tillträde

I fråga om konkurrensfrämjande skyldigheter enligt 4 kap. LEK finns det redan förhållandevis väl fungerande mekanismer för att säkerställa efterlevnad. Förutom den tillsyn PTS bedriver kan privata rättssubjekt påkalla tvistlösning enligt 7 kap. 10 § LEK. En SMP-operatör som inte följer ålagda skyldigheter kan också bli skadeståndsskyldig enligt 7 kap. 13 a § LEK. Inom ramen för denna rapport föreslår PTS därför inte att bristande efterlevnad av SMP-skyldigheter ska beivras med sanktionsavgifter.

Vad gäller 4 kap. 13 a § LEK och 4 kap. 14 § LEK anser PTS däremot att en sanktionsavgift kan vara lämplig för att säkerställa och öka incitamenten för efterlevnad av beslut om skyldigheter som baseras på dessa båda bestämmelser.

Skyldighet enligt 4 kap. 13 a § LEK syftar, liksom övriga skyldigheter i 4 kap., till att skapa effektiv konkurrens, här genom att ge fler operatörer möjlighet att tillhandahålla tjänster till slutanvändare i det s.k. fastighetsnätet. Om ett beslut om skyldighet enligt 4 kap. 13 a § LEK att utnyttja ledningar gemensamt inte efterlevs har tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela den som bedriver verksamhet enligt lagen förelägganden och förbud enligt 7 kap. LEK. Någon annan möjlighet att säkerställa efterlevnad ges inte i dag. En möjlighet för PTS att fatta beslut om sanktionsavgifter skulle kunna leda till att aktörer i större utsträckning väljer att efterleva gällande bestämmelser fram till dess att PTS inleder sitt tillsynsarbete. Bestämmelsen lämpar sig även till sin karaktär för ett ansvarssystem i form av sanktionsavgifter.

Även 4 kap. 14 § LEK lämpar sig till sin karaktär för sanktionsavgifter. Av 4 kap. 14 § LEK följer att en operatör (under vissa förutsättningar) mot marknadsmässig ersättning får förpliktas att tillhandahålla sökanden samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av egendom. En sanktionsbestämmelse kopplad till denna skyldighet skulle också på ett mer effektivt sätt kunna säkerställa efterlevnad.

3.1.3 Bestämmelser till skydd för konsumenter och andra slutanvändare

Konsumentregler

Reglerna om tjänster till slutanvändare regleras i 5 kap. LEK och syftar till att stärka slutanvändares ställning. I dagsläget, som beskrivits ovan, har PTS möjlighet att förelägga operatörer att vidta eller undvika att vidta en åtgärd för att förhindra att en operatör fortsätter med ett visst beteende som inte är lagligt. Föreläggandet kan förenas med vite.

Telekombranschen är en bransch som uppfattas som särskilt problematisk av konsumenter.⁷ I 5 kap. LEK regleras bl.a. vad avtal med slutanvändare ska innehålla, längsta tillåtna bindningstid, uppsägningstid samt regler om nummerspär och kreditspär. De specifika skyddsreglerna har ansetts motiverade utöver det generella konsumentskydd som finns i till exempel marknadsföringslagstiftningen. PTS tar emot klagomål för området⁸ precis som konsumentrådgivningsbyrån Telekområdgivarna och Konsumentverket, och ser tydligt hur konsumenter och andra slutanvändare har särskilt svårt att förstå sig på de tjänster som erbjuds på marknaden för elektronisk kommunikation. Exempelvis har PTS under de senaste tre åren tagit emot över 400 klagomål om avtalets innehåll. Det har även förekommit klagomål där det har varit oklart för konsumenter vilket företag som de har träffat avtal med i fall där hela kundstockar har sålts. Kunderna har då inte vetat vem de är operatör hos och vem de ska betala till. Det har även förekommit att två operatörer samtidigt har angett att en enskild person är kund hos dem. För att förbättra situationen för konsumenter på telekommarknaden är det viktigt att bestämmelserna i 5 kap. LEK följs. Framförallt överträdelse av bestämmelser som har en direkt verkan på konsumentens val och rätt att ta sig ur avtal när man valt fel bör förenas med en möjlighet att ålägga sanktionsavgift.

Ett annat problem är exempelvis om en operatör tillämpar 36 månaders inledande bindningstid för en konsument, då lagen anger att den inte får vara längre än 24 månader. I dessa fall kan PTS först efter en tillsynsinsats förelägga operatören att ändra villkoren (jfr även PTS ärenden 17-2527 och 17-2528.). Detsamma gäller om operatören tillämpar för lång uppsägningstid eller saknar några enligt lagen angivna avtalsvillkor. Operatören kan därmed invänta PTS tillsyn och först då ändra villkor i avtalen, medan konsumenten har haft ett oriktigt avtalsvillkor och även kan ha orsakats ekonomisk skada av avtalsvillkoret.

⁷ Konsumentverkets Rapport 2017:3, Konsumentrapporten 2017.

⁸ Konsumentklagomål på telefoni och bredband, årsrapport 2016, Konsumentklagomål på telefoni och bredband, årsrapport 2015 och Konsumentklagomål på telefoni och bredband, årsrapport 2014.

Portering

Möjligheten för abonnenter att få ta med sitt nummer vid byte av tjänsteleverantör har funnits för fasta telefonnummer sedan 1999 och för mobilnummer sedan 2001.⁹ Nummerportabilitet har varit, och är fortfarande, viktigt för stärkt konsumentnytta och ökad konkurrens mellan operatörer. Det finns dock oseriösa aktörer på marknaden som använder sig av oetiska försäljningsmetoder, vilket ger upphov till problem vid hanteringen av porteringsärenden. Bland annat finns exempel på att operatören, utan att kunden förstår detta, porterar kundens nummer. Porteringsproblemen uppstår sedan när kunden vill återgå till sitt tidigare abonnemang, men inte medges överflyttning av sitt nummer av den felande operatören.

Med de framåsyftande tillsynsverktyg och befogenheter som myndigheten har i dag kan aktörer fördröja en tillsynsprocess under lång tid. Tillsynsinsatserna har i ett sådant scenario förhållandevis liten effekt. Enligt PTS bedömning är skadeståndsbestämmelsen i 7 kap. 13 b § LEK inte heller tillräcklig för att dessa aktörer ska följa gällande reglering.

Med en möjlighet att kunna besluta om kännbara ekonomiska sanktioner för konstaterade överträdelser av bestämmelserna om nummerportering i LEK skulle PTS ha större möjlighet att komma till rätta med dessa företag och öka efterlevnaden av bestämmelserna om portering i LEK. Vid uppstart av nya verksamheter skulle företagen behöva beakta risken för ekonomiska sanktioner, vilket leder till incitament att tänka efter före. Detta skulle även ha betydelse för att öka konsumenternas förtroende för branschen.

3.1.4 Driftsäkerhet och integritet

I takt med att användningen av telefoni och internet ökar blir samhället, företag och individer alltmer beroende av att näten och kommunikationstjänsterna fungerar överallt och hela tiden. Utvecklingen har gått från att vi kopplar upp oss till att vi nu ständigt är uppkopplade. I takt med digitaliseringen har även samhällsviktig verksamhet blivit alltmer beroende av elektroniska kommunikationstjänster. Det är också särskilt viktigt att nät och tjänster fungerar vid extraordinära händelser. Operatörerna hanterar även alltmer integritetskänslig information om sina slutkunder, vilket ställer krav på adekvat skydd av behandlade uppgifter. I takt med teknikutvecklingen har även avidentifierade trafikuppgifter och metadata fått ett högt värde och används för att bl.a. kartlägga användarmönster.

I 5 kap. 6 b § LEK finns det en bestämmelse med innebörden att operatörer ska vidta åtgärder för att säkerställa att verksamheten uppfyller rimliga krav på

⁹ Nu gällande bestämmelser i 5 kap. 9–11 § LEK.

driftsäkerhet. PTS har meddelat föreskrifter med stöd av den bestämmelsen.¹⁰ I 5 kap. 6 c § finns det vidare bestämmelser om rapportering av störningar och avbrott i driften. Målet med PTS arbete med driftsäkerhetsfrågor och tillsynen över att dessa bestämmelser följs är att nät och tjänster ska ha en nivå av driftsäkerhet som motsvarar användarnas behov.

I 6 kap. 3–4 b §§ LEK finns det bestämmelser som ålägger operatörer att på olika sätt värna kundernas integritet genom att skydda trafikuppgifter och innehållet i kommunikationen. Av 6 kap. 5–8 §§ LEK följer vidare att operatörer under vissa förutsättningar ska utplåna eller aidentifiera behandlade trafikuppgifter. Målet med PTS integritetsskyddsarbete och tillsynen över att dessa bestämmelser följs är att alla i Sverige ska kunna kommunicera förtroligt och att information inte används på ett sätt som går ut över den enskildes integritet.

Det bör särskilt framhållas att integritetsincidenter ofta innebär en skada i sig för enskilda. Även om åtgärder vidtas för att undvika framtida upprepade incidenter är skadan redan skedd. Just därför är det viktigt att det finns tydliga drivkrafter för operatörer att självmant följa gällande regelverk.

Ett exempel på sådan bristande efterlevnad av skyldigheter enligt LEK som skulle kunna motivera ekonomiska sanktioner är underlåtenhet att åtgärda brister eller sårbarheter som borde ha kunnat upptäckas och hanteras innan de orsakat en incident eller på annat sätt uppmärksammats (t.ex. av PTS inom ramen för ett tillsynsärende). Operatörerna riskerar i dagsläget i praktiken inte några kännbara ekonomiska konsekvenser för sådan underlåtenhet, i vetskap om att tillsynen är framåtsyftande. Det är särskilt allvarligt att brister som inte åtgärdas leder till upprepade driftstörningar och avbrott eller återkommande liknande integritetsincidenter.

PTS anser att sanktionsavgifter kan vara mera effektivt än förelägganden i de fall där samma slags incident upprepas. I rapporteringen till PTS framkommer ibland att incidenter har upprepats för att operatören inte vidtog den åtgärd som behövdes från början. Den behövliga åtgärden kan ha ansetts som alltför kostsam eller tidsomfattande att genomföra. Operatören har då vidtagit en billigare och mindre tidskrävande åtgärd, trots att det funnits en vetskap om att det antagligen inte skulle vara tillräckligt för att förhindra att incidenten upprepade sig.

¹⁰ PTS föreskrifter (PTSFS 2015:2) om driftsäkerhet.

Sanktionsavgifter är även mera effektiva i fall där det är systematiska brister som ligger bakom incidenterna, eftersom dessa normalt är enklare att konstatera än t.ex. problem som beror på den mänskliga faktorn.

PTS har under de senaste åren arbetat intensivt med att utveckla tillsynsarbetet på området, bland annat genom att vidareutveckla metoder och processer men även genom att ta fram föreskrifter i syfte att förtydliga gällande reglering och göra det enklare för operatörerna att efterleva denna. PTS har även mött operatörer som inte efterlever regleringen självmant, utan som gör det först efter ett påpekande från myndigheten.

Som exempel kan nämnas PTS föreskrifter om skydd för behandlade uppgifter på integritetsområdet. Ett av de grundläggande kraven i föreskriften gäller kartläggning av informationsbehandlingstillgångar och genomförande av riskanalyser.¹¹ Det har i PTS tillsyn visat sig vid flera tillfällen, att det är först när PTS har inlett tillsyn som operatörerna har påbörjat arbetet med att efterleva reglerna. PTS har exempelvis granskat en operatörs arbete med riskanalyser. När granskningen inleddes hade operatören ännu inte genomfört någon förändring i arbetet utifrån de ändrade reglerna. Tre år efter det att föreskrifterna trätt ikraft, återstår fortfarande en hel del arbete för att nå en godtagbar nivå av efterlevnad bland operatörerna.

Ytterligare ett exempel är ett tillsynsärende där abonnemang felaktigt flyttats över till nya SIM-kort utan att abonnenten identifierades vid kontakt med kundtjänst via telefon. I de aktuella incidenterna var det inte abonnenten som begärde att abonnemangen skulle flyttas över utan en annan person. I ärendet har operatören framfört att ett system för att lösa problemet är kostsamt samt att det inte kommer att vara på plats förrän senast den dag då den nya dataskyddsförordningen¹² träder ikraft i EU. PTS anser att om myndigheten hade haft en möjlighet att besluta om sanktionsavgifter, så skulle operatören ha prioriterat arbetet med att följa föreskrifternas bestämmelser om skydd för behandlade uppgifter långt tidigare.

Den 1 januari 2016 började PTS nya driftsäkerhetsföreskrifter (som utfärdats med stöd av 5 kap. 6 b § LEK) att gälla. Operatörerna ska anpassa sin verksamhet till krav på bl.a. redundans och reservkraft. Dessa krav lämpar sig väl för sanktionsavgifter, då det är förhållandevis enkelt att konstatera en eventuell bristande efterlevnad. Då kraven på redundans och reservkraft

¹¹ PTS föreskrifter och allmänna råd (PTSFS 2014:1) om skyddsåtgärder för behandlade uppgifter.

¹² Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen).

innebär stora kostnader för operatörerna finns övergångsbestämmelser som ger utrymme att bygga upp dessa resurser under fem år efter ikraftträdandet. PTS har därför ännu inte bedrivit tillsyn över arbetet med dessa åtgärder. En möjlighet att ålägga sanktionsavgifter skulle ge operatörerna drivkrafter att arbeta förebyggande med att höja säkerheten i nät och tjänster och i större utsträckning efterleva regleringen.

3.1.5 Hemlig avlyssning m.m.

Av 6 kap. 19 § LEK följer att en operatörs verksamhet ska bedrivas så att beslut om hemlig avlyssning eller hemlig övervakning kan verkställas. Av 6 kap. 19 a § LEK framgår att vissa operatörer ska föra över signaler i tråd till samverkanspunkter, i syfte att möjliggöra inhämtning av uppgifter i signalspaning i underrättelseverksamhet. Av 6 kap. 22 § LEK följer att operatörer är skyldiga att under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter om abonnemang.

Det har förekommit att operatörer inte har följt bestämmelserna om utlämnande av abonnemangsuppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Detta har enligt uppgift från brottsbekämpande myndigheter lett till att t.ex. förundersökningar har fått läggas ned i brist på bevis. I sådana fall kan den inträffade skadan inte repareras av PTS möjligheter att förelägga operatörerna att hädanefter efterleva lagens krav. Mot den bakgrunden anser PTS att det bör införas en möjlighet för myndigheten att ålägga sanktionsavgifter vid överträdelse av bestämmelserna.

3.2 Förslag om införande av regler om sanktionsavgifter i LEK

3.2.1 Allmänt om sanktionsavgift

Den traditionella ingripandemöjligheten vid tillsyn är att tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden eller förbud och att dessa får förenas med vite. Så som myndigheten beskrivit ovan är emellertid förelägganden, med vite eller utan vite, en åtgärd som kan vidtas först i efterhand när en överträdelse redan har skett. Förelägganden förenade med viten innebär vidare en relativt tungrodd administrativ process för att få ett vite utdömt, vilket blir ineffektivt för myndigheter som har i uppdrag att skydda samhällskritisk verksamhet och där myndigheten behöver agera snabbt. PTS bedömer därför att sanktionsavgifter är ett mera effektivt och incitamentskapande verktyg i jämförelse.

Frågan om när sanktionsavgifter kan användas och hur ett sanktionssystem bör vara utformat för att uppfylla krav på effektivitet och rättssäkerhet har bl.a. behandlats i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142). Där angavs vissa vägledande principer vilka

har legat till grund för senare förslag till lagstiftning om införande av sanktionsavgifter (se bl.a. prop. 1994/95:23, 2009/10:170, 2012/13:55 och 2012/13:143). Under senare tid har frågan om när sanktionsavgifter kan användas och hur ett sådant system bör vara utformat även behandlats av Straffrättsanvändningsutredningen (i SOU 2013:38).

Av vad som uttalats om sanktionsavgifter kan bl.a. följande framhållas. Sanktionsavgift kan i många fall användas inom speciella och klart avgränsade rättsområden för att ingripa mot beteenden som är av sådan karaktär att det inte föreligger skäl för kriminalisering, t.ex. att beteendet inte orsakar påtaglig skada eller fara och att en straffsanktion inte krävs med hänsyn till gärningens allvar. Det handlar i första hand om mindre allvarliga överträdelse som vid en straffsanktion föranleder enbart böter eller penningböter. Användandet av sanktionsavgift eller en annan administrativ sanktion motiveras ofta av effektivitetshänsyn. Det handlar bl.a. om att en administrativ sanktion bättre kan avhålla från ett oönskat beteende än vad straff gör. Så kan ofta vara fallet beträffande överträdelse som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. I jämförelse med straff ökar också normalt förutsättningarna för en snabb reaktion på det oönskade beteendet. En administrativ sanktion kan också vara mer effektiv ur ett resursanvändningsperspektiv. Det gäller särskilt i de fall överträdelse i praktiken upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, t.ex. en tillsynsmyndighet. Det kan då innebära bättre resursanvändning att låta den myndigheten ingripa mot överträdelserna. Sanktionsavgiften bör i sådana fall knyta an till ett enkelt objektivet och lätt konstaterbart faktum. Ansvar är således vanligtvis strikt i dessa fall, dvs. det ställs inte upp krav på uppsåt eller oaktsamhet. Ett stort utredningsmaterial eller ett behov av mer omfattande bevisvärdering talar i stället för domstolsprövning. Ett beslut av en förvaltningsmyndighet om sanktionsavgift kan överklagas till domstol.¹³

Bestämmelser om beräkning av avgiftsbelopp bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelserna som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Sanktionsavgifter ska drabba alla lika som överträdelse reglerna och avgiften ska vara anpassad till överträdelserna enligt schabloner. Förmildrande omständigheter kan normalt beaktas genom nedsättning, helt eller delvis, av sanktionsavgiften. Det kan t.ex. vara fråga om överträdelserna har berott på sjukdom eller en annan omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett.

¹³ Se SOU 2013:38 s. 541 ff.

3.2.2 Förslaget om sanktionsavgifter i LEK

Utifrån de ovan redovisade utgångspunkterna har PTS tagit fram ett förslag till utformning av bestämmelser om sanktionsavgifter i LEK. Förslaget har till stora delar utformats med förebild i de regler om sanktionsavgifter som finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Förslaget innehåller följande huvudsakliga beståndsdelar.

PTS ska kunna fatta beslut som första instans om att ta ut en sanktionsavgift. Sanktionsavgifter ska kunna tas ut vid överträdelser av särskilt angivna bestämmelser i LEK. Något krav på uppsåt eller oaktsamhet som förutsättning för sanktionsavgift ska inte gälla.

Det ska finnas krav på att den som riskerar drabbas av en sanktionsavgift ska underrättas och få tillfälle att yttra sig. En överträdelse ska preskriberas om inte underrättelse har skett senast två år efter överträdelserna. Ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, på samma sätt som gäller för andra beslut enligt LEK.

När det gäller näringsidkare ska det finnas angivna maximibelopp som relateras till näringsidkarens omsättning eller den ekonomiska fördel som näringsidkaren har haft av överträdelserna. Sanktionsavgifter för privatpersoner ska högst kunna uppgå till 100 000 kronor. Det ska finnas möjlighet att helt eller delvis besluta om befrielse från sanktionsavgift. För att undvika en konflikt med dubbelprövningsförbudet ska sanktionsavgift inte tas ut om en överträdelse redan är föremål för ett föreläggande eller förbud som förenats med vite.

Verkställighet av beslutet av sanktionsavgift ska kunna ske först sedan beslutet vunnit laga kraft. Preskription av avgiften inträder om den inte kunnat verkställas inom fem år.

3.2.3 Avkriminalisering av överträdelse av 6 kap. 17 § LEK

Nu gällande regler

I 6 kap. 17 § LEK anges bl.a. att det endast är berörda användare som får ta del av eller på annat sätt behandla uppgifter i ett elektroniskt meddelande som överförs i ett allmänt kommunikationsnät eller med en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst. Det är även endast berörda användare som får ta del av trafikuppgifter som hör till detta meddelande, om inte en av användarna har samtyckt till någon behandling.

Bestämmelsen i 6 kap. 17 § LEK har varit oförändrad sedan lagens tillkomst 2003. Bestämmelsen genomför artikel 5.1 och 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av

personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (ePrivacy-direktivet). Övervägandena vid utformningen av den svenska lagtexten redovisas i prop. 2002/03:110 s. 252 ff. och 395 f.

Nuvarande lagtext är utformad som ett generellt förbud mot att annan än berörd användare avlyssnar ("ta del av") innehåll i kommunikation i ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig kommunikationstjänst, utan samtycke från en berörd användare. Vidare förbjuds behandling av trafikuppgifter i sådana nät och tjänster utan samtycke. Detta hindrar dock inte s.k. nödvändig mellanlagring ("cachning" eller "buffring"). Förbudet mot behandling av trafikuppgifter har vidare försetts med omfattande undantag när det är en operatör som behandlar uppgifterna, se 6 kap. 5–7 §§ LEK. Till detta kommer de särskilda skyldigheterna för operatörer att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål, se 6 kap. 16 a–16 f §§ LEK.

Överträdelse av 6 kap. 17 § kan enligt 7 kap. 15 § andra stycket LEK straffas med böter, om inte brottet är ringa. Om en gärning är belagd med straff i brottsbalken ska 7 kap. 15 § andra stycket inte tillämpas.

Av 4 kap. 8 § brottsbalken framgår att den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller i ett elektroniskt kommunikationsnät, döms för *brytande av post- eller telehemlighet* till böter eller fängelse i högst två år. Av 4 kap. 9 b § brottsbalken följer att den som anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet på sätt som anges i 8 § döms för förberedelse till sådant brott till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken döms den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift, för *dataintrång* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan uppgift. Om brottet är grovt, döms för *grovt dataintrång* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

Skälen för förslaget

Från PTS synpunkt har bestämmelsen i 6 kap. 17 § LEK två förhållandevis skilda tillämpningsområden. Det ena tillämpningsområdet är det – förhoppningsvis sällsynta – fallet att en utomstående angriper en operatörs nät och genom tekniska medel avlyssnar det. T.ex. kan en angripare direkt bereda

sig tillgång till en kabel och därmed ”tappa av” trafiken. Det andra tillämpningsområdet är operatörens behandling av kommunikationens innehåll och trafikuppgifter. Detta slags behandling av trafikuppgifter i operatörens egna syften kan, som nämnts, vara tillåten enligt andra bestämmelser i 6 kap. LEK.

I det första fallet (angrepp från utomstående) rör det sig praktiskt taget alltid om kvalificerat olagliga handlingar. I det andra fallet (operatörens behandling av trafikuppgifter samt innehåll i kommunikationen) blir frågan snarare hurvida en operatörs verksamhet håller sig inom lagens ramar. Det är då en uppgift för PTS att utöva tillsyn. Eventuella överträdelser av regelverket sker inom en organisation. Det är i allra de flesta fall inte särskilt meningsfullt att, som är nödvändigt inom straffrätten, spåra en överträdelse till en viss person och bedöma dennes uppsåt eller oaktsamhet.

När det gäller en operatörs överträdelser av 6 kap. 17 § LEK kan straffpåföljden därmed huvudsakligen betraktas som en s.k. förvaltningsrättslig stödkriminalisering. Det finns i dessa fall ofta skäl att överväga en sanktionsväxling från straff till sanktionsavgifter.¹⁴

Otillåten avlyssning av kommunikationsnät som utförs av utomstående torde i praktiken alltid vara brottslig som *brytande av post- eller telehemlighet* eller förberedelse till sådant brott. Även straffstadgandet om *dataintrång* i 4 kap. 9 c § brottsbalken torde kunna bli aktuellt. Det nu sagda bör även gälla i fall en anställd hos en operatör olovligen använder sin ställning för att utan tillåtelse bereda sig tillgång till trafikuppgifter.

Mot den angivna bakgrunden menar PTS att det inte finns något påtagligt behov av att belägga en operatörs överträdelser av 6 kap. 17 § LEK med straff. Det framstår som lämpligare att PTS kan ingripa med sanktionsavgift vid överträdelser. PTS förespråkar alltså en avkriminalisering i denna del.

Straffstadgandena i brottsbalken om *brytande av post- eller telehemlighet* och *dataintrång* påverkas inte av förslaget. Utomståendes eller enskilda anställda inom operatörens organisations angrepp i form av avlyssning av elektroniska kommunikationsnät kommer alltså även i fortsättningen att vara straffbara.

PTS bedömer att det i praktiken inte kan förekomma att en gärning både kan vara straffbar enligt brottsbalken och bli föremål för sanktionsavgift enligt LEK. Något problem avseende dubbelprövning blir därför inte aktuellt.

¹⁴ Se SOU 2013:38 s. 547 ff.

PTS föreslår däremot inte någon avkriminalisering i förhållande till 6 kap. 18 § LEK (den s.k. kak-bestämmelsen) som också är straffsanktionerad enligt 7 kap. 15 § LEK. Den bestämmelsen träffar en mycket vidare krets av rättssubjekt än operatörer, t.ex. företag och organisationer som sprider information via internet.

3.2.4 Bestämmelser om sanktionsavgifter i förhållande till Europakonventionen

Vid införande av nya bestämmelser om administrativa sanktioner måste bestämmelsernas förhållande till Europakonventionen beaktas, och då särskilt i fråga om anklagelse för brott och det s.k. dubbelprövningsförbudet.

Dubbelprövningsförbudet, förbudet mot dubbel lagföring eller dubbel bestraffning ("ne bis in idem"), finns i artikel 4.1 av det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Förbudet hindrar ett system där en enskild i två skilda förfaranden åläggs olika sanktioner för "samma gärning".¹⁵

PTS anser att det förslag till sanktionsavgifter som presenteras här ligger väl i linje med rättspraxis från Europadomstolen och svenska domstolar. PTS beslut om sanktionsavgifter kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget tillgodoser därför rätten till domstolsprövning. Åläggande av sanktionsavgift förutsätter visserligen inte att uppsåt eller oaktsamhet kan visas. Det går dock att ta hänsyn till subjektiva faktorer vid tillämpning av eftergiftsreglerna. Ett beslut om sanktionsavgift ska inte kunna verkställas om det inte vunnit laga kraft. På så sätt är förslaget förenligt med konventionens oskuldspresumtion.

Slutligen har förslaget utformats så att det inte ska förekomma att sanktionsavgift och straff ska kunna utdömas för samma gärning. Vissa överträdelse föreslås avkriminaliseras helt, för att i stället omfattas av sanktionsavgifter.

3.2.5 EU-rättsliga förutsättningar

Av artikel 21a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet) följer att medlemsstaterna ska bestämma vilka påföljder som är tillämpliga för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv och särdirektiven och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Påföljderna ska vara lämpliga, effektiva, proportionella och avskräckande.

Av artikel 10.3 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska

¹⁵ Se NJA 2013 s. 502, NJA 2013 s. 746 och HFD 2013 ref. 71; jfr även NJA 2014 s. 377.

kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet), framgår att medlemsstaterna ska ge de berörda myndigheterna befogenheter att vid behov införa avskräckande ekonomiska sanktioner, som får inbegripa återkommande retroaktiva sanktioner.

Enligt artikel 15a i ePrivacy-direktivet ska medlemsstaterna besluta om systemet för påföljder, inklusive eventuella straffrättsliga sanktioner, som ska gälla överträdelse av de nationella bestämmelserna vid tillämpningen av detta direktiv samt vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa genomförandet av dessa. Påföljderna som då fastställs bör vara effektiva, proportionerliga och avskräckande och kan tillämpas för att täcka den tid då lagöverträdelsen varar, även om dessa senare rättats till.

Det är alltså en EU-rättslig skyldighet för Sverige att se till att det finns sanktioner som säkerställer att de olika skyldigheter för enskilda rättssubjekt som finns i LEK uppfylls i verkligheten. Hur bestämmelserna om sanktioner utformas är en fråga för den nationella rättsordningen.

De bestämmelser om påföljder som nu finns i LEK är huvudsakligen straffstadganden – för vissa bestämmelser – samt den allmänna möjligheten att förena förelägganden och förbud med vite enligt 7 kap. 3–5 §§ LEK. Därutöver kan beslut om återkallelse av tillstånd samt åläggande av skyldighet att upphöra med en viss verksamhet enligt 7 kap. 5 § LEK komma ifråga om förelägganden inte följs.

De här föreslagna bestämmelserna om sanktionsavgifter skapar ytterligare drivkrafter för de aktörer som omfattas av lagen att uppfylla sina skyldigheter. Det är också så att sanktionsavgifter kan tillgripas som ett alternativ till den för en aktör allvarigare följden att tillstånd återkallas. Sanktionsavgifter ger därmed bättre förutsättningar att bestämma en avskräckande påföljd som är proportionell mot överträdelsen, utan att behöva överväga ännu mer ingripande åtgärder, som återkallelse av tillstånd. Bestämmelserna ligger således väl i linje med de bakomliggande direktiven (jfr ingresspunkt 27 i auktorisationsdirektivet 2002/20/EU).

Här ska även nämnas de rättssäkerhetsgarantier som följer av artiklarna 47–50 i EU:s rättighetsstadga. Av artikel 51.1 i stadgan framgår att den enbart gäller när unionens institutioner samt medlemsstaterna ”tillämpar unionsrätten”.

Sanktionsavgifter i svensk lagstiftning som genomför unionsrättsakter torde omfattas av rätten till en rättvis rättegång enligt stadgans artikel 47. Det ligger också nära till hands att anta att många sanktionsavgifter i dessa författningar

är att anse som ”anklagelse om lagöverträdelse” eller som ”straff” och ”lagföring”, vilket skulle utlösa de rättssäkerhetsgarantier som finns i stadgans artikel 48 (oskuldspresumtion), artikel 49 (legalitetsprincipen, förbud mot retroaktiva straff samt princip om proportionell straffmätning) och artikel 50 (förbud mot dubbla förfaranden).¹⁶

Som närmare beskrivits ovan har förslagen utformats så att de ska vara förenliga med de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen. I och med detta bedömer PTS att förslagen också är förenliga med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 47–50.

3.2.6 Konsekvenser av förslaget

Konsekvenser för operatörer

PTS förslag om sanktionsavgifter innebär inte några nya krav på operatörer. Möjligheterna för PTS att besluta om sanktionsavgifter är kopplade till redan befintliga skyldigheter enligt LEK och avser att ge PTS starkare befogenheter och effektivare tillsynsverktyg. För de näringsidkare som följer lagen bedöms föreslagna ändringar därför inte medföra några ökade direkta kostnader. Sanktionerna kommer enbart att åläggas dem som inte har följt en befintlig lagbestämmelse.

Vi har i Sverige i dag ett fritt marknadsinträde. PTS utövar tillsyn över en mängd olika typer av operatörer, sett till både storlek och verksamhet. Ekonomiska sanktioner kan innebära högre inträdeströsklar vid etablering av nya operatörer. Det skulle, allt annat lika, kunna leda till att färre små eller medelstora företag träder in på marknaden. Detta skulle kunna få en snedvridande effekt på konkurrensen på marknaden. Reglerna i LEK gäller dock i huvudsak samtliga operatörer som är aktiva på marknaden. Avsikten med de här presenterade förslagen är att skyldigheterna i LEK ska följas i verkligheten. Därmed blir lagtillämpningen mer förutsebar och effektiv. Sannolikt bör regler om sanktionsavgifter leda till att operatörerna i högre grad vidtar proaktiva åtgärder, för att eliminera den regulatoriska risken att råka ut för en kännbar ekonomisk sanktion. Därmed kan förslaget även innebära att färre oseriösa aktörer etablerar sig på marknaden.

Det finns också en viss risk för att ekonomiska sanktioner påverkar operatörernas förmåga och incitament att upprätthålla redan olönsamma kommunikationsnät och mobila basstationer på landsbygden. Införandet av sanktionsavgifter skulle inte innebära någon ytterligare ekonomisk kostnad för operatörerna. Risken för att åläggas en sanktionsavgift i kombination med ett lågt kundunderlag som inte ger kostnadstäckning, skulle dock kunna medföra

¹⁶ Jfr EU-domstolens dom i mål C-617/10, *Åkerberg Fransson*.

att en operatör som äger ett nät väljer att avveckla telestationer eller basstationer där lagkraven på t.ex. driftsäkerhet inte efterlevs. För att införandet av sanktionsavgifter inte ska ge en sådan effekt kan frågan om rätt till finansiellt stöd till operatörer som äger nät i olönsamma områden behöva ges förnyad aktualitet.

Konsekvenser för konsumenter och andra slutanvändare

Det kan finnas en risk för att kalkylerade indirekta kostnader i anledning av införandet av ekonomiska sanktioner är något som operatörerna vill ta igen i form av ökade avgifter och höjda priser för konsumenter och andra slutkunder. Eventuellt högre priser bör dock ses i ljuset av att ett ökat förtroende hos konsumenterna för branschen är bra för samhället i stort och digitaliseringens fortsatta utveckling.

4 Informationsinhämtning

PTS föreslår att LEK kompletteras med en skyldighet för tillhandahållare av nät och tjänster att på begäran lämna den information som behövs för bedömning av bl.a. motståndskraften vid påfrestningar, risker, sårbarheter och säkerhetsbrister. PTS föreslår även att en skyldighet införs för tillhandahållare av nät och tjänster, att på begäran ge in uppgifter om händelseutvecklingen, vid händelser som kan påverka säkerhet eller tillförlitlighet inom sektorn för elektronisk kommunikation.

4.1 Problembeskrivning och bedömning

4.1.1 Akuta händelser som kan påverka säkerhet eller tillförlitlighet hos elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster

Samlad lägesbild

Många samhällsviktiga verksamheter är kritiskt beroende av elektronisk kommunikation. Säkerhetsincidenter kan få inverkan på grundläggande värden som rättssäkerhet och demokrati samt orsaka skador på egendom och miljö. I andra fall kan enskilda medborgares liv och hälsa påverkas av störningar och avbrott. Händelser som påverkar samhällsviktiga förbindelsers tillgänglighet kan tillsammans leda till oacceptabla samhälleliga konsekvenser. Här spelar PTS en viktig roll genom att inhämta, samordna och vidareförmedla information, samt genom att under vissa omständigheter ingripa för att stärka samhällets tillgång till säker elektronisk kommunikation.

PTS omfattas av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (KBF) samt av regeringens särskilda beslut om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till krisledningsfunktion (TiB-beslutet).¹⁷ PTS roll som sektorsmyndighet medför att PTS har ett särskilt ansvar för post och elektroniska kommunikationer.¹⁸ Myndigheter som omfattas av KBF och TiB-beslutet ska vid akuta särskilda händelser lämna den information som behövs för samlade lägesbilder till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).¹⁹ Informationen ska innehålla uppgifter om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

¹⁷ 10–11 § KBF.

¹⁸ Enligt bl.a. 2 och 4 §§ förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

¹⁹ 13–14 § KBF.

Det ovan beskrivna regelverket förutsätter att PTS ska kunna utföra vissa uppgifter, men KBF ger inga ytterligare verktyg för att PTS ska kunna göra detta. I gränslandet mellan LEK, KBF och säkerhetslagstiftningen²⁰ uppkommer dessutom förväntningar på PTS att vidarerapportera information. Det förekommer att PTS förväntas ta en aktiv roll under hantering av förestående eller pågående händelser i sektorn, liksom för effekterna på tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster till viktiga samhällsfunktioner.

Under sådana händelser är myndigheten i dag beroende av att rapportering från berörda aktörer sker på frivillig basis. Detta kan i dag ske inom ramen för t.ex. Nationella telesamverkansgruppen (NTSG) som är ett frivilligt samarbetsforum med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid extraordinära händelser i samhället. Det kan också ske i direktkontakt mellan PTS och de berörda operatörerna. De bestämmelser i LEK som i dagsläget ger PTS möjlighet att inhämta uppgifter från operatörer omfattar väsentligen myndighetens tillsyn, dvs. uppgifter som behövs för bedömningen av huruvida en operatör uppfyller skyldigheterna i regelverket. Som beskrivits ser PTS emellertid ett behov av att inhämta uppgifter om den omedelbara händelseutvecklingen vid akuta påfrestningar och dess följder m.m., utan att dessa uppgifter nödvändigtvis behöver relateras till tillsyn över lagens efterlevnad.

Mot den angivna bakgrunden menar PTS att det behövs en bestämmelse som ger myndigheten möjlighet att begära uppgifter om lägesinformation som underlag för att ge samlade lägesbilder enligt krisberedskapsförordningen.

4.1.2 Proaktivt arbete med risker och sårbarheter i elektronisk kommunikation

Civilt försvar

Vi lever i dag i ett försämrat omvärldsläge med säkerhetspolitiska konsekvenser. Detta skulle i sin tur kunna påverka viktiga samhällsfunktioner som elektronisk kommunikation. Riksdagen har därför slagit fast att den svenska försvarsförmågan ska stärkas²¹. Samtliga myndigheter inom det civila försvaret ska mot bakgrund av detta återuppta planering för höjd beredskap och redovisa planeringsarbetet till regeringen.²²

Ett enskilt militärt angrepp mot Sverige bedöms fortfarande som osannolikt. Utökad underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationsoperationer

²⁰ Säkerhetsskyddslag (1996:627) (Säkl) och säkerhetsskyddsförordning (1996:633) (Säkf).

²¹ Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

²² Första rapporteringsdatumet var 10 juni 2016. Därefter ska rapporter lämnas årsvis, i samband med årsredovisningen.

skulle däremot kunna utgöra medel att nå strategiska mål och utöka den egna handlingsfriheten för antagonistiska aktörer. Sådana handlingar behöver inte betyda att ett väpnat angrepp kommer äga rum men de innebär likafullt utmaningar för Sveriges suveränitet.

Nätsäkerhetsändelser som påverkar överförda och genererade informationstillgångars tillgänglighet, konfidentialitet och riktighet kan få negativ inverkan på ett eller flera samhällsliga skyddsvärden. Som bevakningsansvarig myndighet har PTS, tillsammans med ett antal andra särskilt angivna myndigheter, ett utökat ansvar att omvärldsbevaka, planera för verksamhetsförändringar, utbilda, bekosta vissa åtgärder för att stärka samhällets robusthet m.m., inför en förändrad säkerhetspolitisk situation. PTS har därmed behov av att kontinuerligt inhämta information om den här typen av händelser från sektorn.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt 8 § KBF ska varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådana sårbarheter eller hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Enligt samma bestämmelse ska de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § lämna en redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB. PTS risk- och sårbarhetsanalyser (RSA), som gäller för området teknisk infrastruktur, omfattar myndighetens interna verksamhet så väl som myndighetens båda sektorer: post och elektronisk kommunikation.

I RSA genomförs risk- och förmågebedömningar utifrån ett samhällsperspektiv. Det handlar om att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, PTS ska därefter bedöma hur troligt det är att de oönskade händelserna inträffar. Myndigheten ska även bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna samt analysera verksamhetens sårbarheter och bedöma förmågan att hantera olika påfrestningar. PTS identifierar utifrån RSA-analyserna årligen ett antal åtgärder som, om de skulle genomföras av operatörerna, skulle kunna minska respektive eliminera de påvisade sårbarheterna. PTS planerar och genomför även egna åtgärder som på olika sätt kan minska risker i elektronisk kommunikation och som kompletterar operatörernas nätsäkerhetsarbete.

RSA-analyserna är därmed ett viktigt styrdokument för planeringen av åtgärder samt för PTS strategiska arbete inom sektorn. PTS saknar emellertid uttryckligt lagstöd för att kunna inhämta den information som krävs inför upprättandet av en RSA. Myndigheten är därför beroende av sektorns samarbetsvilja för att få

tillgång till information som är avgörande för PTS förmåga att sammanställa den lagstadgade analysen. PTS har tidigare och till viss del genomfört risk- och sårbarhetsanalyserna utan aktivt deltagande från operatörer. Detta gör att de bedömningar som redovisas innehåller ett större mått av osäkerhet än vad myndigheten anser är önskvärt. Det finns även anledning att befara att operatörer som tillfrågas om underlag till en RSA kan underlåta att lämna ut särskilt känslig information av rädsla för att sådan information, om den blev publik, skulle inverka negativt på deras marknadsställning.

Inom elsektorn sker motsvarande informationsinhämtningsarbete med stöd av ellagen (1997:857)²³. Därigenom åläggs den som bedriver nätverksamhet att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser samt åtgärdsplaner för leveranssäkerhet. En redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen och åtgärdsplanen ska lämnas in till Energimarknadsinspektionen och uppgifter om leveranssäkerhet i elnäten ska redovisas till elanvändarna. En liknande reglering inom sektorn för elektronisk kommunikation skulle generera mer detaljerad information än vad PTS har tillgång till i dag. Analysarbetet skulle därmed kunna bli både mer effektivt och mer ändamålsenligt.

Planering av insatser på nätsäkerhetsområdet

PTS har ett brett behov av information om hur nät och tjänster produceras, t.ex. vad avser teknik och organisation, var och hur nät är förlagda, samt händelser som påverkar tillhandahållarnas möjligheter att upprätthålla säkerhet och kvalitet i tjänsterna för att kunna planera relevanta insatser på nätsäkerhetsområdet, såväl regulatoriskt som för olika tillsynsinsatser. Det finns även behov av mer information om tillgänglig teknik på marknaden för att få en bättre grund för bedömning av vilka säkerhetsåtgärder som kan bedömas vara nödvändiga för att uppfylla rimliga krav på driftsäkerhet respektive säkerställa skydd av uppgifter som behandlas vid tillhandahållandet av tjänster.

Energimarknadsinspektionen publicerar årliga sammanställningar av leveranssäkerheten²⁴ i elnät där olika statistiska mätetal över elavbrott presenteras²⁵. Liknande information om nätens och tjänsternas funktion, kvalitet, avbrott, risker och sårbarheter inom sektorn för elektronisk kommunikation skulle vara värdefull för att skapa en beredskap för hanteringen av olika händelser samt tillgodose konsumenternas behov av informationsunderlag för jämförelser av operatörer. Ett visst underlag skulle

²³ 3 kap. 9 c-9 e §§ ellagen samt elberedskapslagen 4 § 3.

²⁴ Med leveranssäkerhet avses att el överförs till el användaren utan avbrott. Det görs skillnad mellan korta och långa avbrott, där korta avbrott avser avbrott som är längre än 100 millisekunder och upp till och med 3 minuter och där långa avbrott avser avbrott som är längre än 3 minuter.

²⁵ Energimarknadsinspektionens hemsida – [Leveranssäkerhet och spänningskvalitet](#).

möjligen redan i dag kunna inhämtas med stöd av 8 kap. 1 § 3 LEK. En mer ändamålsenlig sammanställning förutsätter emellertid, enligt PTS mening, ett mer heltäckande informationsunderlag.

Utan samlad information om uppbyggnaden av nät och tjänster, liksom av aktuell information och risker och sårbarheter, försvåras PTS möjligheter att agera i enlighet med sitt uppdrag. PTS föreslår därför att myndigheten ges möjlighet till inhämtning av ett bredare och mer generellt kunskapsunderlag om aktörernas verksamhet för bedömning av deras nät och tjänster.

PTS nuvarande möjligheter att hämta in information från operatörer om risker och sårbarheter m.m.

Enligt dagens reglering får PTS inhämta information i den utsträckning det behövs för bl.a. klart statistiska ändamål eller för skyldighetsbeslut. Tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät och -tjänster är dessutom skyldiga att lämna upplysningar inom ramen för ett enskilt tillsynsärende samt rapportera integritetsincidenter, störningar och avbrott av betydande omfattning till PTS. Detta ger dock enligt PTS mening otillräckliga möjligheter för myndigheten att inhämta information om hur nät och tjänster produceras, t.ex. vad avser teknik och organisation, var och hur nät är förlagda, samt händelser som påverkar tillhandahållarnas möjligheter att upprätthålla säkerhet och kvalitet i tjänsterna.

Operatörerna är sedan 2011 skyldiga att rapportera vissa driftstörningar till PTS.²⁶ För att rapporteringsskyldigheten ska infalla krävs att den inträffade störningen eller avbrottet ska ha varit av betydande omfattning. Det finns inget krav på operatörerna att föra en förteckning över eller rapportera samtliga inträffade störningar och avbrott som inträffar i verksamheten. Det kan därför inte uteslutas att brister av systematisk karaktär som ger upphov till mindre men återkommande störningar och avbrott aldrig kommer till myndighetens kännedom.

Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ska utan onödigt dröjsmål till tillsynsmyndigheten rapportera störningar eller avbrott av betydande omfattning enligt 5 kap. 6 c § i LEK. Många störningar och avbrott som inträffar, bl.a. på landsbygden, når inte upp till de tröskelvärden som föranleder en rapporteringsskyldighet för berörd tillhandahållare enligt PTSFS 2015:2. PTS för statistik och utarbetar analyser utifrån de rapporter som kommer in till

²⁶ 5 kap. 6 c § LEK och PTSFS 2012:2.

myndigheten, men på grund av tröskelvärdena blir den bild som sammanställs inte fullständig.

I projektet ”Studie för driftsäkerhet på landsbygden” vill PTS kartlägga om det kan finnas problem som inte kommer fram till myndigheten i just det avseendet. För att lättare kunna kartlägga problemområden i sin helhet, skulle det vara värdefullt om myndigheten fick ett utökat mandat att samla in uppgifter om även sådana störningar som inte omfattas av nämnda föreskrift. Gällande integritetsincidenter finns det sedan 2011 en skyldighet för operatörer inom hela EU att rapportera inträffade incidenter till sin sektorsmyndighet.²⁷ Det finns inte några trösklar i allvarlighetsgrad eller antal drabbade utan alla inträffade incidenter ska rapporteras. I dagsläget uppställer dock regleringen inte några krav på att operatörerna självmant ska lämna information om brister, t.ex. sårbarheter i nät eller tjänster som upptäckts men som ännu inte lett till någon incident. Information om sådana brister vore av stort värde för myndigheten i arbetet med att analysera vilka risker och sårbarheter som finns inom sektorn.

För planeringsarbetet inom civilt försvar finns lagstöd för inhämtning av viss information i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (TPL). I 1 § förpliktas operatörerna att delta i planeringen, medan skyldigheten att lämna ut vissa upplysningar som myndigheten behöver för sitt planeringsarbete återfinns i 2 §. Lagen avser upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.

Motsvarande ansvar för kontroll av säkerhetsskyddet, exempelvis genom inhämtning av uppgifter för registerkontroll och tillsyn, utgår från säkerhetskyddslagstiftningen.²⁸ PTS har därutöver möjlighet att meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som behövs för rikets säkerhet, skydd mot terrorism samt för den framtida planeringen för totalförsvarets behov.²⁹

Vid höjd beredskap har PTS, i egenskap av att vara en bevakningsansvarig myndighet, en skyldighet att lämna ett informationsunderlag till

²⁷ 6 kap. 4 a § LEK och [Kommissionens förordning \(EU\) nr 611/2013 av den 24 juni 2013 om åtgärder tillämpliga på anmälan av personuppgiftsbrott](#).

²⁸ 21-23 §§ SäKL och 40 § SäKF.

²⁹ 1 kap. 8 § 2 st. LEK, 5 § FEK samt 45 § SäKF.

Försvarsmakten³⁰ och till regeringen.³¹ Samtidigt har operatörerna en motsvarande skyldighet att, mot kostnadsbaserad ersättning, lämna uppgifter och att beakta totalförsvarets behov³² genom att tillhandahålla nät eller tjänster av särskild betydelse för viktigare samhällsfunktioner.³³

Det finns alltså för närvarande ett visst, om än splittrat och otillräckligt, lagstöd för informationsinhämtning inom arbetet med civilt försvar. Stödet är tydligare vid höjd beredskap än för planering. Uppräkningen i TPL kännetecknas exempelvis främst av en inventering av resurser. Det är tveksamt om upplysningar om risker, sårbarheter, nätbyggnadsprinciper och teknisk utveckling m.m. kan begäras ut med stöd av samma lagrum. Det är mot denna bakgrund viktigt för PTS arbete med civilt försvar att möjligheten att inhämta relevant information från marknadens aktörer är tydligt fastställt i lag.

Inriktning och åtgärder för PTS arbete med nätsäkerhet påverkas dessutom såväl av den tekniska utvecklingen som den säkerhetspolitiska situationen och aktuell risk- och hotbild. Teknisk information om aktörernas verksamhet, identifierade sårbarheter och utvecklingsbehov, organisation och säkerhetsincidenter utgör det centrala informationsbehovet. Detta kan dock förändras över tid och nya informationsbehov kan uppstå för att identifiera faktiska och potentiella störningar, avbrott och incidenter av annan karaktär.

Svårigheten att förutse när, hur och var en kris, terrorhändelse eller annan särskild händelse kommer att uppstå eller hur den utvecklas, medför att det är viktigt att arbeta med bl.a. planering och förberedelser samt att ha rutiner för att snabbt kunna agera och fatta nödvändiga beslut. Behovet av snabb och korrekt information om elektroniska tjänsters förmåga blev exempelvis tydlig under händelsen i Stockholm den 7 april 2017, när uppgifter om att telenäten var överbelastade spreds i media. Här samarbetade PTS med berörda operatörer för att kunna sammanställa korrekt information till regeringen och MSB. Utan det frivilliga stödet från operatörerna hade PTS inte kunnat medverka till sammanställningen eller till efterföljande analyser.

PTS har i dag begränsade möjligheter att genom LEK inhämta underlag för säkerhetsanalyser, samhällsinformation, planering av tillsynsinsatser och utvecklingen av reglering. PTS har även ett begränsat lagstöd för att stärka myndighetens förmåga att prioritera mellan olika typer av samhällsåtgärder och förmedla information mellan sektorns aktörer och övriga samhället. För att

³⁰ 8 § förordning (2015:1 053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

³¹ 18 § KBF.

³² 1 kap. 9 § LEK samt 6 § FEK.

³³ Se prop. 2002/03:110 s. 361 ff; jfr även s. 240 ff.

säkerställa samhällets inneboende robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera allvarliga kriser upp till ett väpnat angrepp, anser PTS det vara motiverat att utöka myndighetens mandat för proaktiv informationsinhämtning.

4.2 Förslag om utökad rätt till inhämtning av information

4.2.1 En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet vid akuta händelser som kan påverka säkerhet och tillförlitlighet i elektroniska kommunikationer

Mot den ovan beskrivna bakgrunden föreslår PTS att det förs in en ny bestämmelse i LEK som ger myndigheten möjligheter att begära in de uppgifter som behövs för att i det operativa skedet av en kris inhämta lägesinformation från berörda tillhandahållare. Enligt PTS mening bör det införas en ny paragraf, 5 kap. 6 f § LEK, av innebörden att den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst, vid händelser som påverkar eller kan påverka säkerheten eller tillförlitligheten i nät eller tjänster, på tillsynsmyndighetens begäran ska ge in uppgifter om händelseutvecklingen och planerade eller vidtagna åtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela ytterligare föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten ska fullgöras, t.ex. inom vilken tid som uppgifterna ska lämnas och om undantag från skyldigheten.

4.2.2 En ny bestämmelse om möjlighet att inhämta uppgifter om risker och sårbarheter i elektroniska kommunikationsnät m.m.

PTS föreslår vidare att myndigheten ska ges breda befogenheter att hämta in de uppgifter som behövs för att kunna bedöma motståndskraften hos nät och tjänster, analysera risker och sårbarheter samt planera de insatser som kan vara nödvändiga. Det bör därför föras in en ny bestämmelse i LEK som ger PTS rätt att, från alla som bedriver verksamhet som omfattas av LEK, begära in uppgifter om kommunikationsnäts eller kommunikationstjänsters uppbyggnad och dess motståndskraft vid påfrestningar, risker och sårbarheter i kommunikationsnät eller kommunikationstjänster samt förebyggande eller åtgärdande av säkerhetsbrister, störningar eller avbrott.

4.2.3 EU-rättsliga förutsättningar

Uppgiftsskyldighet vid händelser som kan påverka säkerhet eller tillförlitlighet I artikel 13a.3 i ramdirektivet finns det bestämmelser om att företag som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster ska meddela den behöriga nationella regleringsmyndigheten om överträdelse av säkerheten eller integriteten som i betydande omfattning påverkade driften av nät och tjänster. Bestämmelsen har genomförts i 5 kap. 6 c § LEK. Företag som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska

kommunikationstjänster ska till PTS rapportera störningar eller avbrott av betydande omfattning.

Den nu föreslagna bestämmelsen 5 kap. 6 f § kan sägas komplettera 5 kap. 6 c § LEK. Den uppgiftsskyldighet som föreslås gäller enbart på PTS begäran. Det är alltså inte fråga om rapportering på eget initiativ. Vidare är uppgiftsskyldigheten inte begränsad till händelser som redan orsakat störningar eller avbrott av betydande omfattning. Avsikten är att PTS ska kunna begära in uppgifter redan vid risk för att störningar eller avbrott, oavsett omfattning, kan uppkomma.

Av artikel 13b.2 a) i ramdirektivet följer att medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga nationella regleringsmyndigheterna har befogenheter att kräva av företag som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster att de tillhandahåller den information som behövs för att kunna bedöma säkerheten och/eller integriteten i deras tjänster och nät. Vidare anges det i artikel 13b.3 att medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har alla nödvändiga befogenheter för att undersöka fall av bristande efterlevnad och hur detta påverkar nätens säkerhet och integritet.

Artikel 1.3 i ramdirektivet anger vidare att direktivet och särdirektiven inte påverkar de åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik.

Enligt PTS bedömning ger de ovan redovisade artiklarna i direktiven utrymme för Sverige att införa en skyldighet för företag som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster att, då det uppkommer en incident, på tillsynsmyndighetens begäran ge in uppgifter om händelseutvecklingen och planerade eller vidtagna åtgärder. Även om den uppgiftsskyldighet som föreslås inte skulle falla helt inom direktivtextens ordalydelse, anser PTS att det är fråga om sådana bestämmelser som alldeles oavsett kan införas på nationell nivå för att tillgodose allmänna intressen. Den föreslagna bestämmelsen går enligt PTS mening inte längre än vad som är nödvändigt för att värna dessa intressen.

Utökade möjligheter att inhämta information rörande risker och sårbarhet m.m. Av ingresspunkt 44 i ramdirektivet framgår att man bör beakta att en framgångsrik tillämpning av adekvata säkerhetsåtgärder inte är en engångsåtgärd utan en kontinuerlig process av tillämpning, granskning och

uppdatering. Nuvarande möjligheter att inhämta uppgifter enligt LEK tar fasta på åtgärder som tillsyn och incidentrapportering. PTS har identifierat att det finns ett behov av att inhämta information mer regelmässigt och i andra syften.

Enligt artikel 15a.3 i det s.k. ePrivacy-direktivet ska medlemsstaterna se till att bl.a. behöriga nationella myndigheter har de nödvändiga undersökande befogenheterna och resurserna, inbegripet tillgång till all information de kan behöva, för att kunna övervaka de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet och se till att de efterlevs. Av ingresspunkt 69 i ändringsdirektivet (2009/136/EG) framgår att behovet av att säkerställa en tillfredsställande skyddsnivå för integritet och för personuppgifter som överförs och behandlas i samband med användningen av elektroniska kommunikationsnät inom gemenskapen kräver effektiva genomförande- och verkställighetsbefogenheter för att tillhandahålla lämpliga incitament för efterlevnad. De behöriga nationella myndigheterna och vid behov andra berörda nationella organ bör få tillräckliga befogenheter och resurser för att effektivt kunna undersöka fall av bristande efterlevnad, inklusive befogenheter att inhämta relevant information som de kan behöva för att fatta beslut om klagomål och för att införa sanktioner i fall av bristande efterlevnad.

Som angivits ovan finns det i artikel 13b.2 a) i ramdirektivet en bestämmelse om att nationella regleringsmyndigheter ska kunna begära uppgifter av företag som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster för att kunna bedöma säkerheten och integriteten i deras tjänster och nät. Enligt PTS bedömning är den uppgiftsskyldighet som nu föreslås förenlig med den artikeln i ramdirektivet, i fråga om företag som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

Den nu föreslagna bestämmelsen går emellertid längre än vad som anges i direktivet. Det föreslås att uppgiftsskyldigheten ska omfatta även andra aktörer som omfattas av lagen, men som inte nödvändigtvis tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

PTS anser att bestämmelsen trots detta är förenlig med EU-rätten. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten syftar till att tillgodose angelägna allmänna intressen, nämligen elektroniska kommunikationsnäts säkerhet och motståndskraft mot påfrestningar. Bestämmelsen går inte längre än vad som är nödvändigt för att värna dessa intressen.

4.2.4 Konsekvenser av förslaget

Kostnader

Ökade krav på informationsutlämning innebär att tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät och tjänster kan behöva vidta kostnadsdrivande åtgärder. Den information som PTS efterfrågar kan exempelvis kräva arbetsinsatser i form av tillgängliggörande och sammanställning.

Viss information torde dock redan finnas tillgänglig hos de berörda aktörerna. ”Best practice” inom branschen när det gäller informationssäkerhetsarbete omfattar sammanställning av säkerhetsdokumentation, incidentdokumentation med flera för myndigheten intressanta områden. I fall där detta saknas kan aktörerna ha god nytta av kravet på att sammanställa den, även för sin egen verksamhets skull. PTS begäran om information kan därmed utgöra en drivkraft för att prioritera nätsäkerhetsfrågor i verksamheten.

Ett visst informationsutbyte sker på frivillig basis redan i dag vilket också styrker att viss information redan finns tillgänglig hos aktörerna. Myndigheten har ett bra samarbete med sektorn och det finns en förståelse för PTS behov av informationsinhämtning, i vart fall när det gäller arbetet med civilt försvar m.m. Den nya bestämmelsen om informationsinhämtning skulle innebära en viss kodifiering av detta frivilliga samarbete.

Den tillkommande kostnaden för tillgängliggörande och sammanställning av den information som PTS kan komma att efterfråga är svår att bedöma eftersom den helt och hållet är beroende av både samhällsutvecklingen och nät- och tjänstetillhandahållarnas verksamheter. Eftersom kostnaden är svår att avgöra och den information som kan komma att efterfrågas och inhämtas är känslig är det särskilt viktigt att myndigheten kan motivera sitt behov. PTS har att beakta proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 1 § LEK och ska inte belasta aktörerna mer än vad uppgiften kräver.

Konsekvenser för konsumenter och slutanvändare

Om operatörerna åläggs en betungande upplysningsplikt skulle det ytterst kunna leda till högre priser för slutanvändarna, d.v.s. konsumenterna. PTS bedömer dock den effekten som marginell, givet nuvarande situation på den svenska telekommunikationsmarknaden. Eventuellt högre priser bör ses i ljuset av behovet av ökad säkerhet och driftsäkerhet inte bara för konsumenterna utan för samhället i stort. En önskad konsekvens av möjligheten att inhämta information är att den grundläggande nivån av säkerhet höjs, så att den blir bättre anpassad till de förhållanden som faktiskt råder inom sektorn för

elektronisk kommunikation. De förändringar i LEK som PTS föreslår bör därför ses som ett sätt att långsiktigt stärka långsiktig konsumentnytta och säker elektronisk kommunikation.

5 Nedstängning av bredbandsförbindelse

PTS föreslår att det ska föras in en bestämmelse i LEK med skyldighet för tillhandahållare att underrätta tillsynsmyndigheten vid risk för nedstängning, upprätthålla berörda nät och tjänster under en viss tid samt att i vissa fall underrätta slutanvändare om den förestående nedstängningen.

5.1 Problembeskrivning och bedömning

5.1.1 Risk för avbrott när en tillhandahållare hamnar på obestånd

På telekommarknaden är det i dag vanligt att mindre och medelstora tillhandahållare bygger upp sina kommunikationsnät genom att hyra förbindelser (svart fiber eller kapacitet) av andra tillhandahållare. Över dessa nät levereras sedan kommunikationstjänster till slutanvändare såsom företag, myndigheter eller privatpersoner. De tillhandahållare som hyr ut förbindelser kan antingen äga dessa eller i sin tur hyra dessa, direkt eller i flera led, av andra nätägare. Denna komplexa struktur av nätägare, tjänsteleverantörer och kunder fungerar under normala omständigheter väl. Det finns ofta god konkurrens i flera av dessa segment av telekommarknaden. De mindre aktörerna fyller en viktig roll för att upprätthålla denna konkurrens.

Den komplexa strukturen innebär dock att det byggs upp beroenden, där den operatör som ska leverera en tjänst till en slutanvändare är beroende av att affärsrelationen i alla mellanled fungerar. Om ett företag som är aktör i ett mellanled t.ex. hamnar på obestånd eller av andra skäl inte betalar för de förbindelser som hyrs förekommer att dessa, som en kontraktsrättslig sanktion, kopplas ned. Detta kan på grund av den komplexa strukturen få spridningseffekter och i förlängningen drabba privatpersoner och företag.

En särskild utmaning är att detta också kan drabba samhällsviktig verksamhet. Exempelvis kan en kommun eller ett landsting ha upphandlat tjänster, som är beroende av förbindelser som realiserar av en eller flera underleverantörer. Om någon aktör i kedjan hamnar på obestånd kan kommunens eller landstingets verksamhet drabbas när bredbandsförbindelsen oväntat kopplas ned.

Det har förekommit flera fall där tillhandahållare av bredband har riskerat nedstängning på grund av t.ex. betalningssvårigheter eller konkurs. I de fall där det finns många mellanled blir det svårt för en kund att upptäcka en sådan risk.

Tillhandahållaren har av naturliga skäl inte några drivkrafter att informera sina kunder om eventuella betalningssvårigheter, eftersom man är mån om att behålla befintliga kunder och potentiella intäkter.

5.1.2 Gällande lagstiftning

I 5 kap 19 § LEK anges vilka åtgärder en operatör får vidta om en abonnent inte betalar för tillhandahållandet av ett allmänt kommunikationsnät eller för en allmänt tillgänglig telefoni-tjänst. I ett sådant fall får tillhandahållandet av tjänsten avbrytas först sedan abonnenten uppmanats att betala inom viss skälig tid, med upplysning om att tillhandahållandet annars kan komma att avbrytas. Betalas tjänsten inom angiven tid, får tillhandahållandet inte avbrytas.

Om en abonnent vid upprepade tillfällen har betalat för sent, får tillhandahållandet avbrytas omedelbart. Den som tillhandahåller tjänsten ska i sådant fall genast underrätta abonnenten om avbrytandet och under en tid av lägst tio dagar från avbrytandet ge abonnenten möjlighet att ringa nödsamtal och andra avgiftsfria samtal.

Detta gäller dock fall då abonnenter inte betalar för sin tjänst. Vad gäller tillhandahållare som sinsemellan tvistar om betalning, finns det enligt gällande lagstiftning begränsade möjligheter för PTS att vidta tvingande åtgärder för att inhämta eller säkra att tillhandahållare i efterföljande led eller slutanvändare ges information om förestående avbrott. Det kan exempelvis gälla avbrott till följd av att en tillhandahållare av nät kommit på obestånd och därför riskerar att förbindelser som hyrs av andra nättillhandahållare stängs av. Detta kan i förlängningen komma att påverka samhällsviktig verksamhet om ett mellanled i kedjan av tillhandahållare stängs av.

Av 4 kap. 3 § LEK följer att den som kontrollerar tillträde till slutanvändare får förpliktas att mot marknadsmässig ersättning bedriva samtrafik eller vidta annan åtgärd som krävs för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra.

Med kontroll av tillträde till slutanvändare avses bl. a. ägande av eller annat förfogande över den fysiska kopplingen till slutanvändaren.³⁴ Som PTS tolkar bestämmelsen avses inte de situationer när en bredbandsförbindelse stängs ner någonstans i leveranskedjan, där aktuell aktör inte har någon relation eller kontroll av tillträdet till slutanvändaren. Vidare är en förutsättning för bestämmelsens tillämplighet att skyldigheten krävs för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra, vilket typiskt sett torde avse en samtrafiksituation. Bestämmelsen tar, enligt PTS bedömning, inte sikte på de fall då en bredbandsförbindelse, mot bakgrund av att en aktör i mellanled inte betalar, kopplas ned.

³⁴ Se prop. 2002/03:110.

5.2 Förslag om ny bestämmelse med krav inför nedstängning

5.2.1 Upplysningsskyldighet

I nuläget finns ingen upplysningskyldighet för en tillhandahållare som har för avsikt att stänga ned en förbindelse. Det finns inte heller någon upplysningskyldighet för en tillhandahållare som kan komma att stängas ned. I de fall PTS i dag får kännedom om en förestående avstängning, finns det också begränsningar i PTS möjligheter att sprida information vidare, bl.a. med hänsyn till gällande sekretessregler. Det bör emellertid vara möjligt för PTS att sprida information till t.ex. MSB, som en del i myndighetens uppdrag vad gäller krishantering inom området elektronisk kommunikation.

Mot den ovan angivna bakgrunden anser PTS att det bör införas en ny bestämmelse i LEK som innebär skyldighet för en tillhandahållare, som överväger nedstängning av en annan tillhandahållare, att upplysa PTS om situationen. Det bör även i en sådan bestämmelse införas en skyldighet för den tillhandahållare som riskerar nedstängning att informera de slutkunder som bedriver samhällsviktig verksamhet, i de fall dessa kan komma att beröras av en sådan nedstängning. Det är endast de tillhandahållare som riskerar att bli nedstängda och som har slutkunder som bedriver samhällsviktig verksamhet som omfattas av bestämmelsen.

5.2.2 Skyldighet att upprätthålla förbindelse

PTS anser att det ur ett samhällsperspektiv är viktigt att säkerställa att samhällsviktiga bredbandsförbindelser, som riskerar att stängas ner på grund av att en tillhandahållare är på obestånd eller av andra skäl inte betalar, kan upprätthållas under viss tid. Det skulle ge andra berörda tillhandahållare och slutanvändare möjlighet att hitta alternativa lösningar innan förbindelsen stängs ned. En tillförlitlig bredbandsförbindelse är i dag i det närmaste en förutsättning för att ta del av samhällsviktiga tjänster, varför en avstängning skulle kunna få allvarliga konsekvenser.

PTS anser därför att det bör införas en ny bestämmelse som innebär en skyldighet för en tillhandahållare att upprätthålla en förbindelse under en viss begränsad tid. PTS bedömer att två veckor i normalfallet bör vara tillräcklig tid för andra berörda tillhandahållare och slutanvändare att säkerställa upprätthållandet av en förbindelse (t ex genom en annan leverantör eller en alternativ förbindelseväg). Eftersom det är svårt för en tillhandahållare att veta vilka kunder en grossistkund har i sin tur och om en nedstängning i förlängningen kan komma att påverka samhällsviktig verksamhet, bör skyldigheten gälla alla nedstängningar på grossistnivå på grund av bristande avtalsuppfyllelse. På så sätt säkerställs att de som bedriver samhällsviktig verksamhet ges förutsättningar att upprätthålla viktiga förbindelser. Det bör

även införas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att efter begäran medge att en nedstängning sker efter kortare tid, t.ex. om det är konstaterat att samhällsviktig verksamhet inte påverkas eller om ett upprätthållande av en två-veckorsfrist på annat sätt skulle vara alltför ingripande.

PTS vill understryka att den föreslagna bestämmelsen inte är ämnad att påverka det ansvar som samhällsviktig verksamhet har att ställa krav på tillhandahållare vad gäller tillgänglighet, redundans, kvalitet osv. samt i övrigt vidta åtgärder för att säkerställa kontinuiteten vid avbrott.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få möjlighet att meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten ska fullgöras och om undantag från skyldigheten.

5.2.3 EU-rättsliga förutsättningar

Den här föreslagna bestämmelsen om skyldighet för tillhandahållare att underrätta tillsynsmyndigheten vid risk för avbrott, att upprätthålla tillhandahållande av tjänsten under en viss kortare tid samt att i vissa fall underrätta slutanvändare har inte någon specifik motsvarighet i EU-direktiven. Enligt artikel 13a.1 i ramdirektivet gäller emellertid att medlemsstaterna ska säkerställa att företag som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät vidtar lämpliga åtgärder för att säkerställa integriteten för sina nät för att kunna säkerställa kontinuerlig leverans av tillhandahållna tjänster över de aktuella näten. Med direktivtextens begrepp ”integritet” avses i detta sammanhang driftsäkerhet (se prop. 2010/11:115 s. 124 ff.). Vidare anges det i artikel 13b.1 i ramdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga nationella regleringsmyndigheterna har befogenheter att utfärda bindande instruktioner för att genomföra artikel 13a.

EU-direktivens lydelse synes därför ge utrymme för en bestämmelse av det slag som föreslås, vilken syftar till att upprätthålla drift- och leveranssäkerhet i allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga kommunikationstjänster. Även om man skulle anse att bestämmelsen inte ryms inom ordalydelsen i artikel 13a menar PTS att Sverige kan införa en bestämmelse av detta slag på nationell nivå utan hinder av unionsrätten. Skälen för detta är följande.

I artikel 1.3 i ramdirektivet anges att detta direktiv och särdirektiven inte påverkar de åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset (jfr även ingresspunkt 7 i ramdirektivet). Syftet med bestämmelsen är inte att reglera marknaderna för elektronisk kommunikation på något sätt som avviker från direktivens ramverk. Syftet är i stället att under

en begränsad tid åtgärda en situation där drift- och leveranssäkerhet för samhällsviktig verksamhet kan äventyras. Det står enligt PTS mening därmed klart att bestämmelsen värnar allmänintresset.

Det kan hävdas att en svensk särreglering på detta område, som går utöver direktiven, gör att inträdet på den svenska marknaden för att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster försvåras eller framstår som mindre lockande. Bestämmelsen skulle då innebära en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

EU-domstolen har uttalat att nationella regler som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras i fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar. De ska vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de ska framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.³⁵

I detta fall är den föreslagna regleringen lika för alla företag som är verksamma på den svenska marknaden oavsett ursprung och säte. Som angivits ovan är slutkundernas behov av drift- och leveranssäkerhet ett trängande allmänintresse.³⁶ De skyldigheter som införs genom bestämmelsen leder till det mål som eftersträvas. Bestämmelsen inför enbart skyldighet för tillhandahållare att upprätthålla trafik under en begränsad period. Avsikten är således inte att sätta grundläggande marknadsekonomiska mekanismer ur spel, utan endast att de slutkunder som riskerar att drabbas av ett oplanerat driftavbrott ska ges rimliga möjligheter att på något sätt säkerställa sin fortsatta tillgång till elektroniska kommunikationstjänster. PTS bedömer därför att bestämmelsen inte medför längre gående skyldigheter för berörda aktörer än vad som är nödvändigt.

Slutligen kan nämnas att den föreslagna bestämmelsen skulle kunna anses utgöra en inskränkning i rätten att förfoga över egendom. Bestämmelser om rätt till egendomsskydd finns i 2 kap. 15 § regeringsformen, i artikel 17 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter och i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga fri och rättigheterna. Grundläggande i samtliga bestämmelser är att en inskränkning från det allmänna sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det finns proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och

³⁵ EU-domstolens avgörande den 30 november 1995 i mål C-55/94, *Reinhard Gebhard*; jfr avgörandet den 13 juni 2002 i mål C-430/99 och C-431/99, *Sea-Land Service Inc. m.fl.*

³⁶ Jfr EU-domstolens avgörande den 13 maj 2003 i mål C-463/00, *Kommissionen mot Spanien*, p. 71.

vad den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Som närmare utvecklats ovan är den föreslagna bestämmelsen en sådan reglering som rör nyttjandet av egendom för att värna allmänna intressen.

5.2.4 Konsekvenser av förslaget

Konsekvenser för berörda aktörer på marknaden

Föreslagen bestämmelse avser skyldighet för den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst att

- underrätta tillsynsmyndigheten vid risk för avbrott;
- upprätthålla tillhandahållandet av tjänsten under viss tid; samt
- i vissa fall underrätta slutanvändare.

Förslaget medför vissa konsekvenser. Dels medför det en *administrativ kostnad* på grund av skyldigheten att underrätta PTS och i vissa fall slutanvändare. Dels medför förslaget ökade *operativa kostnader* för den period då en förbindelse måste upprätthållas. Kostnaden för att upprätthålla en viss förbindelse skulle kunna vara av viss betydande storlek men mot bakgrund av det allmänna intresset som föreslagen bestämmelse är tänkt att skydda måste den anses både som nödvändig och proportionerlig. I praktiken uppstår ofta denna kostnad redan i dag, eftersom tillhandahållare många gånger går med på att upprätthålla förbindelser under en begränsad tid, i vart fall då samhällsviktig verksamhet skulle kunna komma att påverkas. Sammanfattningsvis torde den uppkomna kostnaden inte innebära någon betydande förändring för de aktörer som kan komma att påföras föreslagen skyldighet att upprätthålla förbindelse under en viss begränsad tid.

Vad avser den administrativa kostnaden att underrätta tillsynsmyndigheten samt i vissa fall berörda slutanvändare om en förestående avstängning kan konstateras följande.

Vissa större företag underrättar PTS redan i dag för det fall företaget planerar att stänga av en förbindelse. Det finns dock inget stöd i lag som säkerställer sådan underrättelse. Den bestämmelse som PTS föreslår bör dock inte medföra någon betydande administrativ kostnad. Bestämmelsen ska leda till en skyldighet för alla tillhandahållare att upplysa PTS om en förestående avstängning. PTS bedömer dock att denna administrativa kostnad bör vara begränsad. Den information som PTS önskar få tillgång till kan i många fall vara känslig, framförallt ur affärssekretesssynpunkt, varför det skulle kunna finnas viss motvilja från en aktör att lämna sådan information. Informationen torde dock skyddas genom gällande sekretesslagstiftning.

En möjlig konsekvens av att en tillhandahållare, som riskerar nedstängning och som har slutkunder som bedriver samhällsviktig verksamhet, på grund av en skyldighet i lagen informerar berörda slutanvändare om en förstående avstängning, skulle kunna bli att dessa slutanvändare efter underrättelsen lämnar tillhandahållaren. Detta skulle i sin tur kunna påskynda en eventuell konkurs. Ur ett samhällsperspektiv och det allmänintresse som ska värnas anser PTS dock att den föreslagna skyldigheten är önskvärd. Det föreligger även en viss risk att en aktör använder avstängningshot för fel syfte (för att exempelvis tvinga en avtalspart att betala en tvistig fordran eller som försök att driva bort denna konkurrerande aktör från marknaden). Det är dock inte ett resultat av den föreslagna bestämmelsen, utan en risk som finns även i dag.

Vad avser skyldighet att under vissa förutsättningar underrätta vissa berörda slutanvändare torde det i regel finnas en sådan skyldighet i gällande avtal mellan berörda avtalsparter (eftersom en nedstängning skulle innebära att leverans inte kan ske). Några betydande konsekvenser av den föreslagna bestämmelsen bör således inte uppkomma.

Konsekvenser för konsumenter och slutanvändare

Såsom anförts ovan under andra sakområden finns det även i denna fråga en risk att kostnader i samband med upprätthållandet av förbindelser är något som tillhandahållare "tar igen" i form av högre priser för slutanvändarna. Denna risk bedöms dock vara begränsad, givet nuvarande situation på den svenska telekommarknaden. PTS anser att nyttan av föreslagen bestämmelse uppväger den eventuella prishöjning som skulle kunna uppstå.

6 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

5 kap. 6 f §

Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ska, vid händelser som påverkar eller kan påverka säkerheten eller tillförlitligheten i nät eller tjänster, på tillsynsmyndighetens begäran ge in uppgifter om händelseutvecklingen och planerade eller vidtagna åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras och om undantag från skyldigheten.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.2. Uppgiftsskyldigheten enligt 5 kap. 6 f § LEK gäller enbart vid incidenter. Uppgifter ska ges in på tillsynsmyndighetens begäran. Rapportering på eget initiativ krävs därför inte.

5 kap. 6 g §

Om den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst överväger att helt eller delvis upphöra med tillhandahållandet till någon part som inte är en slutanvändare, på den grunden att parten inte har fullgjort sina åtaganden enligt avtal, ska den som tillhandahåller nätet eller tjänsten underrätta tillsynsmyndigheten.

Tillhandahållandet får inte upphöra förrän två veckor efter en underrättelse enligt första stycket, om inte tillsynsmyndigheten medger kortare tid.

Den som på grund av ett upphörande enligt första stycket inte längre kommer att kunna tillhandahålla ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst, ska vidta rimliga åtgärder för att informera sådana slutanvändare som kan beröras, om det finns anledning att misstänka att upphörandet i annat än obetydlig omfattning kan påverka nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheterna enligt denna bestämmelse ska fullgöras och om undantag från skyldigheterna.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2 ovan. Av första stycket följer att skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten samt att upprätthålla trafik enbart gäller på grossistmarknaderna. Skyldigheten att upprätthålla trafik gäller enligt andra stycket enbart i två veckor. Tillsynsmyndigheten har dock, på begäran av tillhandahållaren, möjlighet att besluta om kortare tid. Om en tillhandahållare begär kortare tid, i sin första underrättelse eller senare, får det

förutsättas att tillsynsmyndigheten behandlar begäran mycket skyndsamt. Ett beslut som går sökanden emot kan överklagas.

Skyldigheten att underrätta slutanvändare i *tredje stycket* gäller enbart om tillhandahållaren faktiskt har anledning att misstänka att sådana följder som nämns i texten kan uppkomma. Däremot finns det inte någon skyldighet att självant utreda vilka kunder som skulle kunna påverkas av ett avbrott i trafiken. Kravet på rimliga åtgärder för att underrätta berörda slutanvändare bör uppfattas mot den bakgrunden.

7 kap. 15 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 6 kap. 23 § döms till böter. I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud enligt 6 kap. 18 § döms till böter, om ansvar för brottet inte är stadgat i brottsbalken. I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 4 kap. 2 § eller 6 kap. 20 eller 21 § finns i brottsbalken.

Ändringen innebär att bestämmelsen om straff för överträdelse av bestämmelsen om avlyssning och hantering av trafikuppgifter m.m. i 6 kap. 17 § LEK upphävs, vilket kommenterats närmare i avsnitt 3.2.3 ovan. Bestämmelsen om straff för överträdelse av den s.k. kak-bestämmelsen i 6 kap. 18 § LEK påverkas inte.

Sanktionsavgifter

7 kap. 18 §

Om den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte har efterlevt lagen eller beslut om skyldigheter eller villkor eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen får tillsynsmyndigheten besluta att ta ut en sanktionsavgift. Detta gäller vid överträdelser i följande fall:

- 1. Om någon som bedriver verksamhet som endast får tillhandahållas efter anmälan enligt 2 kap. 1 § inte har anmält sig till tillsynsmyndigheten,*
- 2. om någon använder nummer ur en nationell nummerplan utan tillstånd eller i strid med ett tillståndsvillkor,*
- 3. om ett beslut om förpliktelse enligt 4 kap. 13 a § eller 14 § inte efterlevs,*
- 4. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 5 kap. 6 b § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen,*
- 5. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte rapporterar störningar eller avbrott enligt 5 kap. 6 c § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen,*

6. om den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst inte efterlever vad som anges i 5 kap. 7, 7 a, 7 b, 7 c eller 9 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser,
7. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 5 kap. 15, 15 a, 15 b, 15 c, 17 eller 19 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser,
8. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever ett beslut som förpliktelse som meddelats med stöd av 5 kap. 17 a §,
9. om den som tillhandahåller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 6 kap. 3, 4, 4 a, 4 b, 5, 6, 7, 9 eller 10 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser,
10. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte efterlever vad som anges i 6 kap. 17 §
11. om en verksamhet inte bedrivs så att beslut om hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan verkställas och så att verkställandet inte röjs enligt 6 kap. 19 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen,
12. om en operatör inte efterlever vad som anges i 6 kap. 19 a § eller föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen, eller
13. om den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster inte lämnar uppgifter på begäran enligt vad som anges i 6 kap. 22 §.

Avgiften tillfaller staten.

Bakgrunden och skälen till förslagen om nya bestämmelserna om sanktionsavgifter i 7 kap. 18–28 §§ LEK har beskrivits i avsnitt 3.2 ovan. Förslaget till 7 kap. 18 § LEK har utformats så att det uttömmande anges vilka överträdelse av bestämmelser i LEK m.m. som kan föranleda åläggande av sanktionsavgifter. De kategorier av rättssubjekt som omfattas av bestämmelserna i LEK kan variera, vilket återspeglas i de olika punkterna.

7 kap. 19 §

Innan en sanktionsavgift tas ut ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att den överträdelse som ligger till grund för avgiften har upphört.

Enligt första stycket ska ett beslut från tillsynsmyndigheten om sanktionsavgift alltid föregås av kommunikation med den som ärendet gäller. Andra stycket innebär att överträdelse preskriberas om tillsynsmyndigheten inte har lyckats delge den som misstänks för överträdelsen inom två år. Syftet är att enskilda ska få en rimlig trygghet mot att drabbas av sanktionsavgifter för överträdelse som upphört mer än två år sedan. Bestämmelsen har utformats med förebild i 23 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.

7 kap. 20 §

Sanktionsavgiften för en näringsidkare ska fastställas till högst

- 1. tio procent av näringsidkarens omsättning närmast föregående räkenskapsår,*
- 2. två gånger den vinst som näringsidkaren erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller*
- 3. två gånger de kostnader som näringsidkaren undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.*

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

7 kap. 21 §

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till överträdelsens allvar samt till näringsidkarens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som näringsidkaren erhållit till följd av regelöverträdelsen eller de kostnader som undvikits.

7 kap. 22 §

Sanktionsavgiften för någon som inte är näringsidkare ska fastställas till högst 100 000 kronor.

Bestämmelserna i 7 kap. 20–22 §§ behandlar hur en sanktionsavgifts belopp ska fastställas i fråga om näringsidkare. Bestämmelserna har utformats delvis med förebild i 15 kap. 7–9 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Enligt 7 kap. 20 § ska en högsta beloppsbegränsning gälla vilken, så långt som möjligt, ska beräknas på objektiva grunder. Syftet är att se till att sanktionsavgiften inte i något fall sätts så högt att den framstår som uppenbart oproportionerlig. I bestämmelsen anges tre alternativa sätt att beräkna beloppet. Det är det högsta av dessa alternativa beräkningar som utgör avgiftstaket.³⁷

I 7 kap. 21 § finns det vidare bestämmelser om sanktionsavgiftens proportionalitet. Utgångspunkten vid tillämpningen bör vara den att sanktionsavgiftens belopp ska motsvara minst den vinst som näringsidkaren erhållit till följd av överträdelsen. På så sätt ska en näringsidkare inte kunna räkna med att en överträdelse leder till en vinst, även om överträdelsen upptäcks och leder till tillsynsmyndighetens ingripande. Ett visst påslag på beloppet bör regelmässigt vara motiverat för att förstärka den avskräckande effekten.

Att en överträdelse har lett eller kan leda till avsevärda följder för viktiga samhällsintressen kan vara en omständighet som talar för ytterligare förhöjd

³⁷ Jfr prop. 2013/14:228 s. 235 f. samt 636 f.

sanktionsavgift. Motsatsvis kan sanktionsavgiften bestämmas lägre än vad som annars skulle ha blivit fallet om överträdelsen kan bedömas få mindre betydelsefulla följder för andra verksamheter än den där överträdelsen skett. Vid upprepade överträdelser kan en förhöjd sanktionsavgift vara motiverad. Även den tid som en överträdelse pågått kan beaktas.

En hög sanktionsavgift kan få allvarigare följder för mindre företag än för större företag. Att ett företag är nystartat eller har låg omsättning kan alltså vara en omständighet som talar för en nedsatt sanktionsavgift.

Den proportionalitetsavvägning som ska göras enligt denna bestämmelse ska huvudsakligen ta hänsyn till objektiva omständigheter. Den bör därför skiljas från möjligheten att helt eller delvis medge befrielse från sanktionsavgift enligt 7 kap. 23 § LEK.

7 kap. 22 §

Sanktionsavgiften för någon som inte är näringsidkare ska fastställas till högst 100 000 kronor.

I fråga om enskilda som inte är näringsidkare är det svårt att göra en objektiv beräkning av vad som bör vara det högsta tillåtna beloppet för sanktionsavgift. Det föreslås därför en absolut beloppsbegränsning om 100 000 kronor i dessa fall. I många fall torde sanktionsavgiftsbelopp som rör privatpersoner dock kunna sättas betydligt lägre än så.

7 kap. 23 §

Befrielse från sanktionsavgift ska medges helt eller delvis om det är oskäligt att ta ut sanktionsavgift. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas

- 1. om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka,*
- 2. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, och*
- 3. om överträdelsen i övrigt framstår som ursäktlig.*

Det kan uppstå fall där det, även vid en proportionell bestämning av sanktionsavgiftens belopp enligt 7 kap. 20–22 §, framstår som oskäligt att ta ut full sanktionsavgift. Det bör därför finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att helt eller delvis medge befrielse från sanktionsavgift. I bestämmelsen anges några fall som typiskt är sådana där befrielse – helt eller delvis – kan komma i fråga. Det ska finnas en möjlighet att ta hänsyn till subjektiva omständigheter i mildrande riktning för att systemet med sanktionsavgifter ska vara förenligt med oskuldspresumtionen i artikel 6 i Europakonventionen. Bestämmelsen har

utformats med förebild i 19 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.

7 kap. 24 §

Sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som redan omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud.

Avsikten är att se till att vite och sanktionsavgift inte ska kunna dömas ut för samma gärning, vilket skulle kunna stå i strid med Europakonventionens dubbelprövningsförbud.

Verkställighet av beslut om sanktionsavgift

7 kap. 25 §

Sanktionsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

7 kap. 26 §

Tillsynsmyndighetens beslut att påföra sanktionsavgift får verkställas utan föregående dom eller utslag om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 25 §.

7 kap. 27 §

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i 25 §, ska tillsynsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

7 kap. 28 §

En sanktionsavgift som påförts faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Förslagen till 7 kap. 25–28 §§ innehåller bestämmelser om verkställighet och preskription av beslutad sanktionsavgift. Bestämmelserna har utformats med förebild i 15 kap. 11–14 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

8 kap. 1 b §

Den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen är skyldig att på begäran tillhandahålla en myndighet upplysningar och handlingar som behövs för

- 1. bedömning av kommunikationsnätets eller kommunikationstjänsternas motståndskraft vid påfrestningar,*
- 2. kartläggning av risker och sårbarheter i kommunikationsnät eller kommunikationstjänster, och*
- 3. förebyggande eller åtgärdande av säkerhetsbrister, störningar eller avbrott.*

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.2 ovan. Uppgiftsskyldigheten avser i princip alla rättssubjekt vars verksamhet på något sätt omfattas av LEK. Den

är alltså inte begränsad till tillhandahållare av allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster (jfr 8 kap. 3 § LEK).

8 kap. 2 §

Den information som har erhållits av en myndighet enligt *andra* bestämmelser i denna lag än 5 kap. 6 f § och 8 kap. 1 b § får på motiverad begäran lämnas till Europeiska kommissionen eller andra behöriga myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om det är nödvändigt för att dessa myndigheter eller den svenska myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Ändringen innebär att information som lämnats till tillsynsmyndigheten enligt bestämmelserna om uppgiftsskyldighet vid incidenter och inhämtning av information om risker och sårbarheter m.m. inte behöver lämnas ut till EU-kommissionen. Det slags uppgifter som avses här omfattas inte av medlemsstaternas skyldighet att göra uppgifter tillgängliga för EU-kommissionen enligt artikel 5.2 i ramdirektivet.

7 Avslutning

Av regeringens mål för IT-politiken framgår att elektroniska kommunikationer ska vara effektiva, säkra och robusta samt tillgodose användarnas behov. Ända sedan marknaden för elektronisk kommunikation avreglerades i början av 1990-talet har behoven i samhället av fungerande elektroniska kommunikationer framhållits som ett skäl till att det även på en öppen och konkurrensutsatt marknad behöver finnas rättslig reglering och att staten har ett ansvar på områden där behoven inte enbart kan tillgodoses av marknaden.

Det nuvarande regelverket för sektorn elektronisk kommunikation utformades i början av 2000-talet. Även om vissa anpassningar har skett i takt med att marknaden har utvecklats, är regleringen i stora delar oförändrad. Det gäller inte minst tillsynsmyndighetens befogenheter och möjligheter att vidta verkningfulla åtgärder för att tillse att marknadsaktörer efterlever gällande regler.

De förslag som presenteras i denna rapport har sitt ursprung i erfarenheter från PTS arbete med tillsyn och myndighetens observationer av hur marknaden har förändrats och utvecklats under åren sedan regelverket togs fram. Många av de problem som då fanns på marknaden har kunnat lösas med tillämpning av det befintliga regelverket medan vissa kvarstår även nästan 15 år senare. Samtidigt har utvecklingen på marknaden och förändringar i hur elektroniska kommunikationer används lett till att nya problem identifierats. Som framgår av redogörelsen ovan ser PTS i dag problem på marknaden som myndigheten har begränsade möjligheter att hantera med nuvarande regler.

Det är PTS uppfattning att genomförandet av de förslag som lämnas i denna rapport kommer att ge myndigheten förutsättningar att i ännu högre grad bidra till en marknad som präglas av konsumentnytta, hållbar konkurrens, effektivt resursutnyttjande och säker elektronisk kommunikation.