

Nr 21.

Ankom till riksdagens kansli den 19 april 1932 kl. 1 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 60 regeringsformen.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten, den 5 februari 1932 dagtecknad proposition, nr 82, däri Kungl. Maj:t till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt följande

Förslag

till

ändrad lydelse av § 60 regeringsformen.

§ 60.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, *postmedlen*, chartæ-sigillatæavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må Konungen statens inkomster förpakta eller, till vinning för Sig och kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställa.

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, chartæ-sigillatæavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må Konungen statens inkomster förpakta eller, till vinning för Sig och kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställa.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till det vid propositionen fogade utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden den 5 februari 1932.

Ehuru postmedlen enligt grundlagen äro hänförliga till bevillningarna, hava vissa postavgifter redan tidigt kommit att fastställas av Kungl. Maj:t. Detta förhållande torde huvudsakligast haft sin grund i praktiska hänsyn. Vad beträffar avgifterna i den utrikes posttrafiken uppdrogo ständerna ej lång tid efter regeringsformens tillkomst vid två särskilda tillfällen, nämligen åren 1818 och 1823, åt Kungl. Maj:t att bestämma desamma. Vad angår de avgifter, som utginge i den inrikes posttrafiken, bestämde riksdagen under 1800-talet vissa av dem, medan andra fastställdes av Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande. Förklaringsgrunden till denna behandling, som icke hade stöd i något riksdagens beslut, var att finna för vissa avgifters del i deras ringa betydelse i statsfinansiellt hänseende, för andra mera betydande avgifters del, i att dessa hänförde sig till rörelsegrenar, som tillkommit under postverkets allttjämt fortgående utveckling och ansetts mer eller mindre främmande för postverkets ursprungliga befattning med befordran endast — eller i varje fall i första hand — av brev. Denna bristande enhetlighet i fråga om bestämmandet av postavgifterna föranledde 1896 års riksdag att i samband med behandlingen av en proposition med förslag till ändring av portot för vissa paket, de s. k. småpaketen, göra ett uttalande i ämnet, vari framhölls, att det enligt regeringsformens bestämmelser tillkomme riksdagen ensam att bestämma samtliga postavgifter för paket av alla slag. I samband med behandlingen av propositioner rörande vissa postporton m. m. uttalade vidare 1905 och 1907 års riksdagar, att det tillkomme riksdagen allena att bestämma postporton och alla övriga hithörande avgifter, som inginge bland postmedlen. Riksdagen beslöt 1918, i anledning av en kungl. proposition, att fortfarande utöva sin rätt att ensam besluta över de flesta och viktigaste inrikes postavgifterna, under det att beslutanderätten beträffande vissa andra av dessa avgifter, som vore av ringare betydelse, såsom avgifterna för expressutdelning, mottagningsbevis, reklamation m. fl. dylika avgifter, överlämnades till Kungl. Maj:t för viss tid. Ett bemyndigande gavs samtidigt Kungl. Maj:t att fortfarande för viss tid besluta beträffande de till den utrikes posttrafiken hörande avgifterna. Liknande bemyndiganden som de sålunda år 1908 givna hava senare lämnats av riksdagen åren 1911, 1914, 1917, 1920, 1925 och 1928. Det år 1928 givna bemyndigandet gäller intill utgången av innevarande år. I anledning härav har Kungl. Maj:t, i avvaktan på ikraftträdandet av den föreslagna grundlagsändringen, i proposition, nr 83, till förevarande års riksdag begärt bemyndigandets förlängning.

Förevarande proposition är närmast föranledd av en den 17 november 1931 dagtecknad skrivelse från generalpoststyrelsen till Kungl. Maj:t. Styrelsen framhöll häri bland annat, att då postavgifterna hänföras till bevillningar, detta icke kunde vara föranlett av postavgifternas egen natur. Det vore endast i fråga om ordningen för bestämmandet av postavgifterna som dessa ansåges såsom bevillningar. Postverket upptoges i riksstaten såsom affärsdrivande verk och poströrelsen inginge i riksstaten endast med överskott. Men medan priset för de tjänster, som staten utför genom övriga affärsdrivande verk, bestämdes av Kungl. Maj:t eller i vissa fall av styrelsen för vederbörande

affärsdrivande verk bestämdes det pris, sam staten betingade sig för de genom postverket utförda tjänsterna, av riksdagen. Denna olika behandling av avgifterna till postverket och till andra affärsdrivande verk kunde näppeligen motiveras med att postavgifterna ur statens eller den enskildes synpunkt vore av större betydelse än övriga avgifter. Förhållandet torde snarare varit det motsatta. Vad befordran av brev och brevkort beträffade, ägde postverket ensamrätt och någon konkurrens med andra trafikföretag kunde sålunda icke ifrågakomma beträffande dessa försändelser, varför det också, om hänsyn endast toges här till, icke kunde anses medföra några olägenheter, att ändring i avgifterna icke kunde ske utan den omgång, som avgiftsfrågornas hänskjutande till riksdagen medförde. För dessa postavgifter, som vore de ur ekonomisk synpunkt mest betydande, kunde det särskilt i tider, då den allmänna prisnivån vore underkastad starka växlingar, vara av stor vikt, att avgifterna kunde skyndsamt anpassas efter det nya prisläget. Olägenheterna av den nuvarande ordningen för postavgifternas bestämmande ansåge generalpoststyrelsen emellertid framträda särskilt starkt i fråga om avgifterna i de rörelsegrenar, i vilka postverket icke åtnjöt monopol. Befordran av paket och numera även av tidningar från ort till annan försigginge genom ett stort antal olika företag. Då kostnaderna för befordran stege eller sjönke, ägde övriga trafikföretag möjlighet att skyndsamt avväga avgifterna efter de förändrade kostnaderna och därigenom bibehålla sin andel av den samlade trafiken någorlunda konstant. Då emellertid en ändring av avgifterna till postverket icke kunde ske utan avsevärd tidsutdräkt, kunde postverket under olika omständigheter antingen tillföras en trafik från övriga konkurrerande trafikföretag, som i många fall vore förlustbringande, eller gå miste om en del av den trafik, för vilken postverket vore rustat. Ur såväl postverkets som näringslivets synpunkt skulle det därför vara till stor fördel, om avgifterna såväl för de redan berörda grupperna av postverkets rörelse som för övriga, vilka bestämmas av riksdagen, kunde på ett smidigare sätt än som nu vore möjligt anpassas efter prisnivåns växlingar. Detta syftemål syntes kunna nås genom att postavgifterna i fortsättningen fastställdes av Kungl. Maj:t. Generalpoststyrelsen erinrade emellertid, att en dylik förändring icke kunde genomföras utan grundlagsändring och att ett förslag i sådan riktning måhända icke kunde utan en mera ingående utredning föreläggas riksdagen. Konstitutionellt sett torde det dock icke möta hinder, att Kungl. Maj:t, intill dess den ifrågasatta ändringen i regeringsformen hade genomförts, utverkade riksdagens bemyndigande att — såsom fallet redan vore i fråga om vissa avgifter — bestämma samtliga postavgifter med undantag av befodringsavgifter för inrikes brev och brevkort.

Statskontoret
och riksräkenskapsverket.

Över generalpoststyrelsens framställning har yttrande inhämtats av statskontoret och riksräkenskapsverket, vilka båda tillstyrkt densamma. Statskontoret anförde i sitt svar på remissen bland annat, att det med hänsyn till postverkets ställning av affärsdrivande verk vore önskvärt, att åtgärder vidtoges, varigenom bestämmandet av de olika postavgifterna kunde ske på ett mera smidigt sätt än hittills. Härvid låge det närmast till hands att tänka sig den utvägen, att riksdagen för viss tidsperiod överlämnade till Kungl. Maj:t

att bestämma postavgifterna, varigenom en grundlagsändring onödiggjordes. Statskontoret betecknade det emellertid såsom oegentligt, att postavgifterna å ena sidan samt järnvägs-, telegraf- och telefonavgifterna å andra sidan bestämdes på olika sätt. Oavsett huruvida ett verks ställning av monopolföretag skulle vara avgörande för frågan, om de till verket ingående avgifterna borde hänföras till bevillningar, syntes tiden vara inne att i statsrättsligt hänseende behandla postmedlen på samma sätt som telegraf- och telefonmedlen.

Föredragande departementschefen har vid sin anmälan i statsrådet av generalpoststyrelsens framställning i ämnet bland annat framhållit, att postmedlen vid tiden för regeringsformens tillkomst tillmättes en annan betydelse än numera, men att de synpunkter, som vid den tiden påverkat uppfattningen i fråga om dessa medel, icke längre torde äga giltighet. Vid regeringsformens tillkomst syntes det sålunda dess skapare med hänsyn till vad som tidigare inträffat, nödigt, att rätten att besluta angående de kontanta statsinkomsterna förbehölls ständerna. Men numera torde icke föreligga sådana förhållanden, att det kunde anses erforderligt, att postavgifterna bestämdes av riksdagen. Postavgifterna utgjorde numera endast omkring 2 procent av den samlade statsinkomsten på skattebudgeten. Inkomsterna av postavgifterna kunde lika litet som inkomsterna från övriga av staten inrättade kommunikationsanstalter med hänsyn till sin natur hänföras till bevillningar. De avgifter, som inbetalades till dessa, utgjorde ersättning för särskilda prestationer. Någon skillnad funnes därför i detta avseende icke mellan postavgifterna och järnvägs-, telegraf- och telefonavgifterna. Postverket åtnjöt visserligen i vissa hänseenden monopol på sin rörelse, men även telegrafverket torde numera i motsats till vad som tidigare varit fallet, kunna sägas innehava dylikt monopol. Postverkets ställning hade därför undergått den förskjutningen, att verket nu i vissa grenar av sin verksamhet finge utstå konkurrens från enskilda företags sida. Det syntes departementschefen på den grund numera ej finnas tillräckliga skäl att låta postmedlen i förevarande hänseende intaga en särställning. Efter den snabba utveckling, som poströrelsen under de senaste årtiondena undergått, torde den numera typiskt framstå såsom en gren av statens affärsverksamhet. Ett uttryck härför funnes ock däri, att inkomsterna från postverket i riksstaten upptoges bland inkomsterna från statens produktiva fonder under rubriken »statens affärsverksamhet». Nu gällande regler angående postavgifternas bestämmande vore med hänsyn till det sagda föråldrade och ej heller ur praktisk synpunkt tillfredsställande, varpå i viss mån tydde redan den omständigheten, att riksdagen bemyndigat Kungl. Maj:t att besluta angående vissa postavgifter. De olägenheter, som vore förbundna med den nuvarande ordningen, kunde enligt departementschefens uppfattning icke undanröjas genom att Kungl. Maj:t erhöles bemyndigande att bestämma vissa av postavgifterna. Ur såväl postverkets som näringslivets synpunkt vore det till fördel, om avgifterna kunde, på ett smidigare sätt än som nu vore möjligt, anpassas efter ett nytt prisläge. Behovet av en dylik anpassning förefunnes åtminstone beträffande de flesta postavgifterna och vore icke begränsat till allenast vissa av dem. Även om den nuvarande ordningens olägenheter starkast framträdde i de verksamhetsgrenar,

Departementschefen.

där postverket vore utsatt för konkurrens från enskilda företags sida, kunde dock, enligt vad erfarenheten visat, sådana förhållanden inträffa, att jämväl avgifterna för befordran av brev och brevkort borde skyndsamt anpassas efter ett nytt prisläge. Det ogynnsamma resultatet av poströrelsen år 1920 — det enda år under senare decennier, som uppvisat underskott — torde sålunda hava kunnat undvikas, om möjlighet funnits att på ett smidigare sätt ändra postavgifterna efter den nya prisnivån. Föredragande departementschefen har fördenskull tillstyrkt framläggande för riksdagen av förevarande förslag till sådan grundlagsändring, att postmedlen icke vidare skulle räknas till bevilningarna.

Utskottet. Den statliga postverksamheten betraktades vid tiden för regeringsformens tillkomst såsom ett av ålder gällande monopol. Genom kungörelse den 21 december 1888 (S. F. S. nr 80) bekräftades det svenska postmonopolet uttryckligen i fråga om regelbunden befordran mot avgift av brev och brevkort. Postverksamheten omfattade vid 1800-talets början huvudsakligen befordran av brev. Sedermera har den emellertid kommit att omspänna även andra rörelsegrenar, i vilka postverket till en viss grad utsatts för konkurrens från enskildas sida.

Det svenska postmonopolet, i den omfattning det för närvarande faktiskt utnyttjas eller kan komma att utnyttjas, är till sin juridiska natur i viss mån jämförligt med de för särskilda förmåner eller friheter utgående bevilningsavgifterna enligt äldre allmänna bevilningsstadgor, vilkas bestämmelser i förevarande hänseende numera återfinnas i särskild förordning av den 23 oktober 1908. Detta förhållande bestyrkes av föreskriften i § 3 i den året efter regeringsformens tillkomst antagna ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter, enligt vilken till de i § 60 regeringsformen omtalade avgifter ej skola hänföras sådana där »ej omnämnda avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet». Skillnaden mellan de sist antydda avgifterna och de i § 60 regeringsformen omnämnda ligger däri, att de förra skola användas utslutande till täckande av själva kostnaderna för vederbörande inrättningar vidmakthållande, under det att de avgifter, som äro bevilningar, fastställas till beloppet utan hänsyn till något sådant syfte. Brev- och brevkortsavgifterna äro sålunda enligt grundlagen icke avsedda för upprätthållandet av postverket, även om numera, med den omfattning poströrelsen antagit, kostnaderna för driften måste täckas genom postavgifterna, vare sig dessa äro av bevilnings natur eller icke.

Genom propositionen föreligger till besvarande frågan, huruvida tillräckliga skäl äro för handen att förläna postavgifterna i de monopoliserade grenarna av postverkets rörelse samma rättsliga karaktär som den, vilken tillkommer avgifterna i den nyare icke rättsligt monopoliserade poströrelsen ävensom i statens övriga kommunikationsverk. Den synpunkt, som i första hand bör komma i betraktande vid denna frågas bedömande, är poströrelsens karaktär av ett statligt monopol. Med hänsyn till denna postverkets legala monopolkaraktär be-

träffande vissa av dess verksamhetsgrenar, föreligger i fråga om dessa möjligheten, att avgifterna för deras begagnande bestämmas efter godtyckliga grunder, utan att det modifierande inflytande, som enskild konkurrens eljest kunde utöva, kan göra sig gällande. Postavgifternas bevilningsnatur innebär, att detta möjligen godtycke begränsas genom riksdagens rätt att besluta om dessa avgifter. Dessa synpunkter, som icke torde hava varit främmande för 1809 års grundlagstiftare vid postmedlens hänförande till bevilningar, äga alltså sin giltighet.

Vid sådant förhållande kan utskottet icke finna tillrådligt, att genom grundlagsändring undandraga riksdagen själva beslutanderätten i fråga om avgifterna för de monopoliserade grenarna av poströrelsen, så länge monopolet består och dess utövning är för allmänhetens behov nödvändigt, så mycket mindre som någon särskild anledning därtill icke kunnat nu, mera än tillförne, visas vara för handen.

Ehuru det enligt utskottets uppfattning icke bör ifrågakomma att genom grundlagsändring fråntaga riksdagen dess beslutanderätt beträffande postavgifterna för de grenar av postverksamheten, där ett postmonopol förefinnes, är läget i viss mån ett annat för övriga postavgifters del. Beträffande dessa synes med större fog kunna göras gällande önskvärdheten av att beslutanderätten överlämnas till Kungl. Maj:t för att möjliggöra deras smidigare anpassning efter nya förhållanden till förmån för såväl näringslivet som postverket. Någon grundlagsändring i dylikt syfte läser dock icke erfordras redan på den grund, att det ingalunda synes uteslutet, att postmonopolet framdeles kan anses böra utnyttjas i större utsträckning än vad nu är fallet. I praxis föreligger möjligheten för riksdagen att utan grundlagsändring i fortsättningen till Kungl. Maj:t överlåta beslutanderätten beträffande alla rättsligen icke monopoliserade grenar av postverkets rörelse.

För närvarande torde vid sådant förhållande endast böra övervägas, huruvida och i vad mån en utvidgning av detta överlåtande till Kungl. Maj:t bör äga rum från år till år eller för ett begränsat antal år i följd. Men detta övervägande faller ej under konstitutionsutskottets befogenhet.

Då utskottet sålunda avstyrker framställningen om sådan ändring i § 60 regeringsformen, att postmedlen icke längre skulle räknas såsom bevilningar, saknar utskottet anledning att till prövning upptaga frågan om den allmänna omformulering av förevarande grundlagsstadgande, som, därest postmedlen skulle ur paragrafen uteslutas, synes böra närmare övervägas.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande kungl. proposition icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 19 april 1932.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: herrar *Reuterskiöld, Sävström, Strömberg, Thulin, David Bergström, greve Spens, G. W. Hansson, Sundberg, Vännerström, Valfrid Eriksson, Ehrnberg, Magnusson i Tumhult*, Engberg, Gustafson i Kasenberg, Persson i Trängen, Hallén*, Andersson i Norrköping, Karlsson i Vadstena, Olsson i Mora och Björck i Kristianstad.*

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1) av herr *Reuterskiöld*, som beträffande motiveringen anför:

Ehuru jag till alla delar instämmer i vad utskottet anför och hemställt, har jag ansett önskligt, att utskottet därutöver, till uvecklande och belysning av sin ståndpunkt, i sin motivering efter stycket »Det svenska postmonopolet — — — natur eller icke» intagit följande:

»Postverket får icke betraktas såsom något statens affärsdrivande verk i egentlig mening. Detsamma gäller för övrigt även om samtliga kommunikationsverk. Den omständigheten, att dessa verk i riksstaten endast upptagas med sitt inkomstöverskott bland inkomster av statens produktiva fonder under rubriken 'statens affärsverksamhet', kan icke förändra detta förhållande. Budgettekniska hänsyn hava uteslutande varit utslagsgivande härvid och kunna icke medföra en förändring av dessa verks stats- och förvaltningsrättsliga karaktär. Vid bestämmandet av avgifterna inom kommunikationsverken får visserligen icke helt bortses från affärssynpunkten utan staten om möjligt beredas en skälig vinst på sin verksamhet, men vinstsynpunkten får å andra sidan icke göras till huvudsaklig princip för driften. Avgifterna för begagnandet av dessa verks tjänster äro, i motsats till de ursprungliga postavgifterna, avsedda för samma verks egna behov och för möjlig vinst å företagen; detsamma gäller ock om de inrikes postavgifter, som riksdagen brukar överlåta åt Kungl. Maj:t att bestämma. Helt annorlunda ställer sig förhållandet, då fråga blir om statens verkliga affärsverk, för vilka domänverket utgör den egentliga typen. Där är och bör för synpunkten av största möjliga vinst vid rationell och billigast möjliga drift vara den för affärsverksamhetens bedrivande ledande synpunkten utan den väsentliga hänsyn till allmänhetens intressen, som vid kommunikationsverkens ledning bör vara avgörande, så snart de löpande driftkostnadernas täckning av verkens inkomster blivit säkerställd.

Ej heller kan såsom skäl för ett upphävande av bevillningskaraktären hos postverkets monopolavgifter med fog åberopas, att även telegrafverket innehar ett monopol, då detta monopol är rent faktiskt, men icke för dess vanliga rörelse rättsligt, och då dess faktiska upprätthållande eller upphörande är beroende av teknikens utveckling, vilken kan tänkas möjliggöra en konkurrens, om den förstår övertvinna de hinder av faktisk natur, som nu finnas för densamma.

Om och i den mån åter telegrafverket fått eller får även ett rättsligt monopol, torde det böra tagas under öfvervägande, huruvida ej även de därav beroende avgifterna böra öfverföras till bevillningar och sålunda läggas under riksdagens prövnings- och beslutandemakt. Utskottet vill i detta sammanhang erinra, att redan det nuvarande faktiska monopolet medfört ett icke ringa missnöje med den taxepolitik, som förts, särskilt beträffande rikstelefonens användning, och på vilken riksdagen saknat och saknar inflytande.»

2) av herrar *Sävström, Strömberg, Thulin, Vennerström, Anderson* i Norrköping, *Karlsson* i Vadstena och *Björck* i Kristianstad, som ansett, att utskottet bort tillstyrka det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget till ändrad lydelse av § 60 regeringsformen.