

Nr 180.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m.; given Stockholms slott den 28 februari 1947.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över kommunikationsärenden för denna dag,

dels inhämta riksdagens yttrande över härvid fogade förslag till kungörelse angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m.;

dels ock föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till förordning om ändrad lydelse av § 1 förordningen den 22 april 1932 (nr 75) angående villkoren för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter.

GUSTAF.

Torsten Nilsson.

F ö r s l a g
till
K u n g ö r e l s e
angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Statens postverk äger ensamrätt till regelbunden befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden.

2 §.

Den som driver regelbunden yrkesmässig trafik är skyldig att för postverkets räkning mot skälig ersättning befordra post.

3 §.

För befordran med trafikmedel i regelbunden yrkesmässig trafik må den som betjänar sådant trafikmedel icke mottaga försändelse som i 1 § avses anordnades än för postverkets räkning eller för att avlämnas till postverket.

Utan hinder av vad i första stycket sägs må dock med trafikmedel i regelbunden yrkesmässig trafik befordras

a) öppna försändelser innehållande skrivna meddelanden, vilka uteslutande avse uppdrag för trafikföretaget att å ort som beröres av trafiken uträtta ärenden för uppdragsgivarnas räkning, samt

b) försändelser, vilka i tjänsten utväxlas mellan befattningshavare inom trafikföretaget, mellan trafikföretag, vilka sinsemellan hava samtrafik, mellan trafikföretag och dess kommissionärer, agenter eller ombud eller mellan militära myndigheter i samband med militärtransporter.

Å försändelse som i b) avses skall finnas anteckning om att den må befordras utan postverkets anlitande, exempelvis genom anteckning å försändelsen av ordet »tjänstesak» eller annat motsvarande uttryck, jämte avsändarens namn.

4 §.

1 mom. Den som för annans räkning än postverkets bedriver sådan postbefordran som avses i 1 § straffes med dagsböter, och vare dessutom pliktig att till postverket utgiva ersättning med belopp motsvarande postavgiften för försändelse, som obehörigen befordrats.

2 mom. Bryter någon mot förbud som i 3 § stadgas, straffes på sätt i 1 mom. sägs, och vare jämväl den som bedriver trafiken förfallen till enahanda ansvar, såframt förseelsen begåtts med hans vetskap. Ersättningsskyldighet varom i 1 mom. förmåles åvilar den som för befordran mottagit försändelse i strid mot förbudet i 3 § samt, därest jämväl den som bedriver trafiken straffas, denne och mottagaren en för båda och båda för en.

3 mom. Befinnes med anteckning enligt 3 § sista stycket försedd försändelse vara av sådant innehåll, att den icke bort på sätt som skett fortskaffas, är avsändaren förfallen till ansvar och ersättningsskyldighet som i 2 mom. stadgas.

5 §.

Åtal för förseelse mot denna kungörelse anhängiggöres vid allmän domstol.
Böter tillfalla kronan.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1947, då kungörelsen den 21 december 1888 (nr 80) beträffande postverkets rätt i fråga om befordran av brev och brevkort, ävensom angående postsändning å järnvägar, med ångfartyg och med diligenser skall upphöra att gälla.

Förslag

till

Förordning

om ändrad lydelse av § 1 förordningen den 22 april 1932 (nr 75) angående villkoren för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter.

Härigenom förordnas, att § 1 förordningen den 22 april 1932 angående villkoren för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter skall erhålla följande ändrade lydelse.

Gällande lydelse:

§ 1.

De stadganden, som meddelas i denna förordning, gälla *endast* periodiska skrifter, som tryckas och utgivas i Sverige, samt *endast* postbefordran inom riket. Med benämningen tidning avses i förordningen även annan periodisk skrift.

Föreslagen lydelse:

§ 1.

De stadganden, som meddelas i denna förordning, gälla periodiska skrifter, som tryckas och utgivas i Sverige, samt postbefordran inom riket; *äock att Kungl. Maj:t, då särskilda omständigheter därtill föranleda, äger medgiva, att stadgandena må gälla även annan periodisk skrift än nyss sagts.*

Med benämningen tidning avses i förordningen även annan periodisk skrift.

Denna förordning träder i kraft dagen efter den, då förordningen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

*Utdrag av protokollet över kommunikationsärenden, hållet inför
Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott
den 28 februari 1947.*

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, SKÖLD, QUENSEL, GJÖRES, DANIELSON, VOUGT, MYRDAL, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, MOSSBERG, WEIJNE.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Nilsson, anmäler *fråga om ny kungörelse angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m. samt fråga om ändrad lydelse av § 1 förordningen den 22 april 1932 (nr 75) angående villkoren för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter* samt anför därvid följande.

Postverkets ensamrätt till brevbefordran.

Inledning.

Den 29 juni 1945 uppdrog Kungl. Maj:t åt generalpoststyrelsen att företaga en översyn av de bestämmelser, som reglera postverkets ensamrätt till befordran av brev och brevkort m. m. Samma dag förordnade dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande justitierådet C. G. I. Hellquist samt ledamöterna av riksdagens andra kammare redaktören G. A. Olsson i Gävle, chefredaktören E. R. Hagberg i Malmö och hemmansägaren O. E. Werner i Höjen att såsom sakkunniga biträda styrelsen vid denna översyn.

Enligt det till generalpoststyrelsen lämnade uppdraget hade styrelsen att *dels* söka klarlägga frågan om det svenska postmonopolets omfattning enligt gällande rätt och i samband därmed framlägga en kortfattad översikt av motsvarande institut i vissa andra länder,

dels förutsättningslöst utreda om och i vad mån ändringar i fråga om postmonopolets omfattning kunde vara påkallade, varvid även borde beaktas frågornas betydelse för ett eventuellt införande av ett enhetsporto för brev,

dels ock framlägga förslag till de ändringar i kungörelsen den 21 december 1888 (nr 80) beträffande postverkets rätt i fråga om befordran av brev och brevkort, ävensom angående postförsändning å järnvägar, med ångfartyg och med diligenser, vilka ur postala och författningstekniska synpunkter eller eljest kunde befinnas erforderliga.

I skrivelse den 28 augusti 1946 har styrelsen framlagt resultatet av den verkställda översynen.

Generalpoststyrelsens skrivelse.

Postmonopolets uppkomst. Den svenska postinrättningen har liksom de flesta andra länders postverk ursprungligen inrättats för regeringens behov, och först senare har denna statspost gjorts tillgänglig även för allmänheten. Postverken ha på detta sätt av ålder kommit att tillhöra statens höghetsrätter eller, som man också säger, blivit ett regale. I den författning, som utgjorde grunden för ett verkligt svenskt postväsen, förordningen »om Post-Båden» den 20 februari 1636, säges icke uttryckligen, att postverket skulle vara ett kronans regale. Däremot finnas i flera författningar från postverkets första tid klara uttryck härför. När år 1660 försök gjordes att inrätta en enskild post, blev detta enligt riksrådets beslut den 20 september samma år förbjudet, under förklaring att »det verket att driva bör ske indultu Regis», d. v. s. med Konungens medgivande. År 1669 uttalade riksrådet i en resolution att »postväsendet som ett regale och en inkomst för kronan härefter bör konsidereras». I Johannes Loccenius berömda arbete »Synopsis juris publici suecani», tryckt 1673, hävdas med dokumentariska bevis, att rätten att inrätta post är en kunglig rättighet. Den 10 augusti 1693 förbjöd kansli-kollegiet privat postbefordran med de ordinarie frakterna mellan Uppsala och Stockholm, enär den utgjorde ett ingrepp i »Kungl. Maj:ts höga postregal». Liknande uttryck förekomma ofta i författningar från 1700-talet, och vid flera tillfällen stadgas förbud mot att med fartyg samt »frakt- och forvagnsinrättningar» befordra förseglade brev. Under 1800-talet utformades postregalet särskilt genom kungörelsen den 7 mars 1835 angående de villkor, varunder brev må med ångfartyg, seglande fartyg och diligenser fortskaffas. Denna kungörelse, som utfärdades »enär Kungl. Maj:t funnit angeläget att genom lämpliga föreskrifter söka förekomma den minskning i postverkets inkomster, som kunde uppstå genom avsändande av förseglade brev med ångfartyg, seglande fartyg och diligenser», ersattes den 26 oktober 1860 av en annan kungörelse, som omfattade postbefordran även å järnväg.

Det anförda torde vara tillräckligt för att visa, att postregalet ägde verkligt stöd i tid efter annan utfärdade bestämmelser. Däremot saknades länge en grundläggande författning, som reglerade postmonopolets omfattning. Att ett postregale fanns accepterades allmänt, men dess närmare innebörd hade aldrig klart formulerats. Först med kungörelsen den 21 december 1888 tillkom en sådan författning.

Den direkta anledningen till 1888 års kungörelse var frågan om den privata lokalposten. Detta spörsmål hade tagits upp till ingående behandling vid 1888 års riksdag. Konstitutionsutskottet vid denna riksdag gjorde nämligen anmärkning mot regeringens åtgärd att fastställa bolagsordning för »Aktiebolaget Stadsposten». Bolaget skulle bl. a. ombesörja distribution av brev och brevkort inom Stockholm. Innan Kungl. Maj:t fattade sitt beslut, hade yttrande i ärendet infordrats från generalpoststyrelsen. Styrelsen för-

klarade däri, att det visserligen varit ur postverkets synpunkt synnerligen önsvärt, att brev och brevkort uteslutits från de försändelser, som bolaget skulle befordra, men att med hänsyn till att postregalet dittills icke blivit utsträckt till försändelser av detta slag, hinder icke borde möta för befordran genom bolaget av jämväl brev och brevkort. Närmare villkor angående bolagets verksamhet utfärdades av Kungl. Maj:t den 18 november 1887, varvid bl. a. meddelades föreskrifter för att förhindra förväxling mellan postverkets och bolagets brevlådor, märken och brevkort.

Konstitutionsutskottet gjorde nu gällande, att Kungl. Maj:ts beslut om fastställande av bolagsordningen, i vad det avsåg medgivande att befordra brev och brevkort, vore av beskaffenhet att »dels förnärma statens rätt att genom postverket verkställa sådan befordran dels ock kunna leda till inskränkning i riksdagens grundlagsenliga rätt att bestämma över postmedlen, som äro att till bevillning hänföra». Utskottet framhöll, att postverket så småningom utvidgat sin verksamhet med befordran av även lokalförsändelser och att riksdagen med sin bevillningsrätt bestämde portot för lokalbrev på samma sätt som för vanliga brev. Det syntes därmed utskottet uppenbart, »att postverkets regale numera blivit utsträckt till befordran av jämväl sådana brev som växlats mellan personer, vilka uppehålla sig i samma stad, köping eller by, för så vitt nämligen staten på den ifrågavarande platsen vidtagit anstalter för en dylik form av postalisk verksamhet». Följande avsnitt i utskottets utlåtande innehåller det kanske starkaste argumentet för att befordringen av lokalbrev borde förbehållas postverket och drar samtidigt upp några av grundprinciperna för hävdandet av postmonopolet i allmänhet i alla tider och i alla länder: »Om postverket så kringskäres av enskilde, som yrkesmässigt utöva postverket tillkommande funktioner, torde det ej kunna fylla den kulturuppgift, det har sig förelagd och som kanske mer än andra hänsyn gjort det till en nödvändighet i alla civiliserade länder att av postväsendet skapa en statsanstalt. Just på det att även sådana delar av ett land, som icke giva den privata företagsamheten tillräckligt säker eller ens någon utsikt till vinst, även må kunna bli delaktiga av förmånen av en regelmässig och ständigt tillgänglig anstalt för spridande av underrättelser, måste företaget så ordnas, att kostnaderna för de litet givande eller förlustbringande postlinjerna bli betäckta med överskotten från huvudcentra. Men endast om postväsendet skyddas såsom statens uteslutande rätt, kan en dylik utjämning bli möjlig, och alla delar av ett land tillförsäkras välgärningarna av ett ordnat postväsende. Genom konkurrens från enskildes sida å de platser, där postavgifterna ymnigt flyta till, minskas emellertid postverkets förmåga att göra uppoffringar för de trakter, vilka den privata företagsamheten med sina kapital under klok beräkning undflyr.»

Enligt kamrarnas beslut lades konstitutionsutskottets anmärkning till handlingarna utan vidare uttalande. Med anledning av vad som förekommit väcktes emellertid vid samma riksdag fyra motioner i ämnet, vilka resulterade i att riksdagen beslöt avlåta skrivelse till Kungl. Maj:t i motionernas syfte. Skrivelsen, som var daterad den 12 maj 1888, innehöll bl. a. följande: »På

grund av vad sålunda blivit anfört får riksdagen, som anser det vara av vikt, att stadgandena om statens höghetsrätt över postväsendet omarbetas och utsträckas även till den lokala postbefordringen, anhålla, att Eders Kungl. Maj:t måtte, så snart ske kan, vidtaga de åtgärder, som kunna finnas erforderliga för att staten må äga att, utan intrång från annat håll, genom sitt postverk mot avgift verkställa all regelbunden befordran av förseglade eller eljest tillslutna brev samt av brevkort såväl emellan in- och utrikes samt emellan inrikes orter som ock å de särskilda inrikes orter, där statens postverk har anordnat lokal brevbefordran.»

Med anledning av riksdagens skrivelse utfärdade Kungl. Maj:t, efter generalpoststyrelsens hörande, förenämnda kungörelse den 21 december 1888. Kungörelsen trädde i kraft den 1 oktober 1889.

Postmonopolets innehåll. Omfattningen av postverkets ensamrätt angavs i 1888 års kungörelse med ordalag, som överensstämde med riksdagens nysnämnda skrivelse. Någon ändring har därefter icke skett, beroende framförallt på att frågor om postmonopolet så sällan varit aktuella. Det är egentligen först under de senaste åren som enskilda företagare sökt konkurrens med postverket under utnyttjande av kungörelsens formulering.

Föremål för ensamrätten äro förseglade eller eljest tillslutna brev samt brevkort. Den tolkningen har gjorts gällande, att ett skriftligt meddelande, som har egenskapen av verklig och personlig skriftväxling, skulle, om det tecknades å ett brevkort, omfattas av postmonopolet, medan det, om brevkortet inlades i ett öppet kuvert, som försåges med adressbeteckning, skulle kunna befordras utan hinder av postmonopolet. Generalpoststyrelsen har här emot gjort gällande, att åt postverket förbehållits rätten till befordran av alla skriftliga meddelanden, som ha egenskapen av verklig och personlig skriftväxling, oberoende av om dessa meddelanden befordras öppna eller slutna. Styrelsens uppfattning har godkänts av underrätterna, men i intet fall ha målen fullföljts till högsta domstolen.

Nyligen har erhållits en auktoritativ tolkning av innebörden av kungörelsens uttryck »regelbunden befordran mot avgift». Medlemmar i Karlstads handelsförening hade bildat Köpmännens Budsändningscentral Aktiebolag, med ändamål att verkställa transporter inom staden samt att i samband därmed även distribuera slutna brev från köpmännen till deras kunder. Företaget arbetade på så sätt, att föreningens medlemmar kunde vid behov telefonera efter bud från bolaget. Vissa köpmän, som i större utsträckning anlitate bolaget för transporter, besöktes dagligen å bestämda tider av bolagets bud för avhämtning av försändelser. Bolaget, vars huvudsakliga verksamhet torde ha varit varudistribution, hade särskilda brevbärare anställda för själva brevbefordringen. Generalpoststyrelsen ansåg intrång i postmonopolet föreligga och anmälde saken till åtal. Vederbörande underdomstol, Karlstads rådhusrätt, yttrade i sitt utslag, att rörelsen bedrivits för medlemmarnas egen räkning, och då avgiften för distributionen av breven — 10 öre per försändelse — satts så att vinst för bolaget icke skulle uppstå, fann rådhusrätten verksamheten icke stå i strid mot postmonopolet.

Svea hovrätt fastställde detta utslag med den motiveringen, att brevbefordran ifråga allenast avsett brev från föreningens medlemmar och därför icke innefattade intrång i monopolet.

Högsta domstolen åter fann i utslag den 5 april 1946, att ifrågavarande brevbefordran, som icke avsett brev från föreningen utan från dennas medlemmar, ägt rum med den regelbundenhet och under sådana omständigheter i övrigt att den måste anses ha innefattat intrång i postmonopolet.

Postmonopol i utlandet. Även i utlandet förekommer postmonopol och, såvitt generalpoststyrelsen kunnat finna, är detta förhållande undantagslöst. Beträffande monopolets omfattning föreligga emellertid vissa skiljaktigheter.

Av tillgängliga utländska postförfattningar och andra tryckta uppgifter har generalpoststyrelsen inhämtat, att objektet för postmonopolet i Tjeckoslovakien och Österrike anges med uttrycket »förseglade eller på annat sätt tillslutna brev, varmed likställas alla slutna meddelanden, försedda med en frånvarande persons adress». Hur denna bestämmning tolkas i vederbörande länder, har givetvis undandragit sig styrelsens bedömande, men i båda länderna stadgas dessutom förbud mot yrkesmässig befordran av »brev» (Österrike) och »brevförsändelser» (Tjeckoslovakien). Förbudet mot yrkesmässig befordran är sålunda i båda länderna mera vidsträckt än postmonopolet. Även i de norska bestämmelserna talas om slutna brev, men under monopolet falla här även »kort med skriftliga eller med skrift ifyllda tryckta meddelanden». I Belgien, Egypten, Frankrike, Grekland, Ungern och Schweiz omfattar monopolet uttryckligen både slutna och öppna brev. I vissa andra länder — bl. a. U. S. A., Argentina, England, Nederländerna, Ryssland, Spanien och Turkiet — användes uttrycket brev, varmed torde förstås sådana försändelser, som postalt sett äro att hänföra till begreppet brev. Förutom i Tjeckoslovakien och Österrike äro privata lokalpostföretag uttryckligen förbjudna i Japan, Portugal, Rumänien och Ungern. I vissa av dessa länder gäller förbudet förutom brev och brevkort även befordran av trycksaker, varuprov och affärshandlingar samt tidningar. I några länder ha postverken monopol på tillverkning av frimärken och andra frankotecken, varigenom drivandet av enskilda postföretag försvåras. I Finland och Danmark få brev-lådor, som med hänsyn till färg, form och övrig utstyrsel erbjuda väsentlig likhet med postverkets brevlådor, icke av enskilda uppsättas på allmän gata eller väg eller andra allmänna platser.

Enhetsporto för brev. När de privata lokalpostföretagens antal var som störst, funnos 51 sådana företag. I augusti 1946 uppgick antalet till 30. Endast 2 av dessa företag hade börjat sin verksamhet före den 1 juli 1944, vid vilken tidpunkt lokalportot höjdes från 10 till 15 öre.

Den portominskning, som de privata lokalpostföretagen åsamkat postverket, torde icke vara av sådan storleksordning, att den kan ha någon nämnvärd inverkan på postverkets ekonomi. Men företagens verksamhet vållar postverket och den korresponderande allmänheten stort ohägn. Allmänheten kan ofta icke skilja mellan postverkets och de lokala postföretagens verksam-

het, varför post frankerad med postverkets frankotecken nedlägges i privatföretagens brevlådor och tvärtom. Av till postverket ingångna reklamationer har bl. a. framgått att avsändare antagit, att den benämning »Lokalpost», med vilken de enskilda postföretagens brevlådor i allmänhet äro försedda, avsett postverkets lokalbrevbefordran. Följden härav blir försening av posten med därav följande olägenheter. Det har också visat sig, att de privata lokalpostföretagen ofta missköta sin verksamhet. Sålunda har exempelvis polisen i Västerås efter anmälan låtit uppbräta av lokalposten där uppsatta brevlådor, som icke tömts på lång tid. Det konstaterades därvid, att ett större antal försändelser, försedda med postverkets frankotecken, nedlagts i dessa lådor. Även på andra håll ha polisundersökningar verkställt på grund av klagomål över lokalpostföretags verksamhet, bl. a. i Jönköping, Kalmar och Tranås. Av intervjuer i tidningarna med innehavare av lokalpostföretag har framgått att slutna brev, som nedlagts för befordran i lokalpostföretags brevlådor, öppnats av företaget samt därefter vidarebefordrats.

Av större betydelse i ekonomiskt hänseende torde emellertid vara att enskilda affärsmän och vissa större företag anse det lönande att med nuvarande lokalporto inom en stads inre område genom egna bud låta distribuera sina försändelser. En sådan konkurrens synes endast kunna mötas med nedsättning av lokalportot, så att den privata distributionen icke kan bli lönande.

Såsom generalpoststyrelsen vid flera tidigare tillfällen framhållit, är ett enhetsporto ur rent postal-teknisk synpunkt att föredraga. Taxeringen av brev underlättas väsentligt. Man måste nu ur taxesynpunkt alltid skilja lokalbrevet från övriga inrikes brev. Om postverket förbättrar en Orts postförhållanden genom inrättandet av en postanstalt, blir det nu ofta klagomål, därför att orten då i regel mister rätten till lokalporto med den postanstalt, som tidigare varit adressort. Allmänheten har vidare svårt att hålla reda på, när lokalporto utgår, varför brev ofta underfrankeras. Följden blir lösenbeläggning med dess besvär för både postverket och allmänheten. Gränserna för ett lokalportoområde kan heller aldrig fastställas fullt rättvist. Däröfver vittna bl. a. de talrikt förekommande framställningarna om utvidgning av exempelvis Stockholms lokalportoområde.

Nu angivna förhållanden tala alltså för ett enhetsporto för inrikes brev. Men andra skäl tala däremot. Den enskilde konkurrenten måste alltid fråga sig, var det lönar sig att sätta in sin verksamhet. Det kan endast vara på de större orterna och under förutsättning att postavgiften är högre än självkostnaderna. Och detta måste alltid bli fallet vid tillämpning av enhetsporto, eftersom det alltid måste vara dyrare att befordra ett brev exempelvis från Ystad till Haparanda än t. ex. inom en stad. Skall man ha ett enhetsporto, måste tydligen postmonopolet ha en omfattning, som omöjliggör konkurrens om lokalförsändelserna.

Frågan om portosättningen hör samman med postverkets ekonomi. Det kan därför vara av intresse att i detta sammanhang anföra några aktuella uppgifter härom.

Statsmakterna ha aldrig meddelat några bestämda direktiv rörande de ekonomiska riktlinjer, som skola följas vid fastställandet av posttaxorna. Tid efter annan har dock inom riksdagen framhållits, att postverkets verksamhet icke bör vara inriktad på att tillföra statskassan en för varje år ökad vinst, utan att den del av överskottet, som överstiger en normal förräntning av det i postverket nedlagda kapitalet jämte en skälig vinstmarginal, bör användas för nedsättning av postavgifterna samt för andra förbättringar, som komma allmänheten till godo. Även generalpoststyrelsen har vid olika tillfällen givit uttryck åt samma uppfattning, och styrelsen är angelägen att i förevarande ärende särskilt understryka vikten av att postverket icke utnyttjas som ett beskattningsinstrument. 1942 års riksdags beslut att höja brevportot för riksförsändelser, i lägsta portosatsen med 5 öre, står icke i strid mot de synpunkter, som sålunda hävdats. I propositionen framhölls nämligen uttryckligen, att höjningen var beroende av statens på grund av de extraordinära förhållandena oundvikliga behov av större inkomster. Föredragande departementschefen karakteriserade det beräknade överskottet av postverkets rörelse vid oförändrade taxor, 15 miljoner kronor, såsom en tillfredsställande avkastning. Den föreslagna höjningen av brevportot fick därför ren beskattningskaraktär. Detsamma gäller också den nyssnämnda av 1944 års riksdag beslutade höjningen av lokalportot från 10 till 15 öre: höjningen erfordrades icke av postala skäl utan kom till för att utjämna den inkomstminskning, som beslutet om utvidgad tillämpning på landsbygden av lokalportot medförde.

Sedan numera de förhållanden upphört, som framtvingade höjningen av riksportot till 20 öre, synes fråga om portosänkning kunna uppkomma. I senaste inkomstberäkning upptages postverkets vinst för år 1946 till 29 miljoner kronor. Den extra 5-öringen har hittills beräknats tillföra postverket 19 à 20 miljoner kronor per år, och man torde kunna räkna med samma belopp även för år 1946. Vid sänkning av riksbrevportot, i lägsta portosatsen från 20 till 15 öre, skulle följaktligen den beräknade vinsten nedgå från 29 miljoner kronor till 9 à 10 miljoner kronor. Detta belopp utgör cirka 19 % av det i postverket investerade kapitalet och torde enligt generalpoststyrelsens uppfattning få anses som skälig vinst av postverkets rörelse. Med hänsyn emellertid till den alljämt stegrade utgiftsökningen, framför allt på lönekontot, anser sig styrelsen dock icke för närvarande bära föreslå borttagandet av den 1942 tillkomna höjningen av riksportot.

En sänkning åter av lokalportot från 15 till 10 öre beräknas medföra en inkomstminskning för postverket med endast 4 miljoner kronor, sålunda ett belopp, som postverket redan nu skulle kunna bära. En portosänkning verkar alltid stimulerande för trafikökning, och en sänkning av lokalportot till 10 öre torde komma att återföra till postverket den korrespondens, som nu ombesörjes av privata företagare eller egna bud. Ur rent postal synpunkt är denna lösning också att föredraga, så länge särskilt lokalporto finnes. Med hänsyn emellertid till att postverkets självkostnader för befordran av ett

lokalbrev måste anses överstiga hälften av kostnaderna för befordran av ett riksbrev, vill styrelsen icke förordna en sänkning av lokalportot till hälften av riksportot. På styrelsens ställningstagande till denna portofråga har även medverkat statsmakternas inställning — vid förevarande utredning ytterligare accentuerad av de sakkunniga riksdagsmännen — till frågan om införandet av enhetsporto för brev.

Förslaget till kungörelse om postmonopolet.

I vissa länder omfattar postmonopolet även befordran av ett eller flera av följande försändelseslag, nämligen pengar, paket under 5 kg samt tidningar. En utvidgning av det svenska postmonopolet att omfatta jämväl något eller några av dessa försändelseslag synes icke böra komma i fråga. Enligt den tolkning av 1888 års kungörelse, som här hävdats, måste postverkets ensamrätt anses innefatta regelbunden befordran mot avgift av alla skriftliga meddelanden, som ha egenskapen av verklig och personlig skriftväxling, oberoende av om dessa meddelanden befordras öppna eller slutna. Denna tolkning har godkänts av underdomstolarna. Frågan har emellertid, såsom förut nämnts, icke bragts under högsta domstolens prövning. Vid utformningen av den nya kungörelsen i ämnet är uppenbarligen angeläget att tillse, att bestämmelserna om postverkets ensamrätt äro klart avfattade, så att bl. a. expressbyråer och liknande företag liksom även den allmänhet, som vill anlita dessa företag för distribution av försändelser, lätt kunna inhämta kännedom om vad som faller under postmonopolet.

Generalpoststyrelsen har utarbetat förslag till ny kungörelse angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m. Rörande motiven för de föreslagna bestämmelserna må här anföras följande.

1 §. Någon allmängiltig definition rörande vad som skall förstås med brev finnes icke. I allmänna poststadgan sammanfattas under begreppet brevfrösendelser brev, brevkort och korsband. Man skulle i första hand kunna ifrågasätta, om icke poststadgans bestämmelser om vad som är att hänföra till de postala försändelseslagen brev och brevkort skulle få bli avgörande för omfattningen av postverkets ensamrätt till brevbefordran. Dessa bestämmelser äro emellertid synnerligen detaljerade, beroende på att de avse att ur taxesynpunkt avgränsa från varandra de skilda men sinsemellan mycket närstående slagen av brevfrösendelser. Såväl av hänsyn till mängden av dylika bestämmelser som med anledning av att dessa — särskilt på grund av beslut vid internationella postkongresser — ofta kunna bli ändrade, synes det föga ändamålsenligt att återge dem i den föreslagna nya kungörelsen. Det lär heller icke vara lämpligt att i en sådan författning hänvisa till de för postverket gällande bestämmelserna i ämnet. Poststadgans föreskrifter om de förutsättningar, under vilka en frösendelse kan befordras mot brevporto, synas icke heller lämpligen böra läggas till grund för omfattningen av postverkets ensamrätt till brevbefordran. Det synes fast mera riktigare att såsom monopolets innehåll ange den generella bestämning, som enligt poststadgan

karakteriserar brev och brevkort, nämligen skrivna meddelanden, som ha egenskapen av verklig och personlig skriftväxling. Denna lösning synes också riktigare ur den synpunkten att det sätt, på vilket vissa privata lokalpostföretagare skött sin verksamhet, påvisat ett behov av skydd för befordran av medborgarnas korrespondens, vare sig den är av beskaffenhet att kunna befordras mot brevporto eller ej.

För att ge uttryck för en verklig och personlig skriftväxling måste det skrivna ordet tagas till bruk. Den nyss ifrågasatta formuleringen för bestämmande av omfattningen av postmonopolet synes därför också kunna uttryckas så att åt postverket förbehålles befordran av alla helt eller delvis skrivna meddelanden, oavsett om de försändas i slutet eller öppet skick. Härmed synes i förevarande sammanhang klarare åskådliggöras vad som faller under postverkets ensamrätt. Av praktiska skäl synas emellertid alla slutna brev böra inbegripas i postmonopolet.

Utvecklingen på det kontorstekniska området har medfört, att det ofta är svårt att fastställa vad som är skrift eller vad som är tryck. Styrelsen har emellertid utgått från att den tolkning i detta hänseende, som styrelsen hittills tillämpat, nämligen att förutom handskrift jämväl skrift, som framställts på mekanisk väg annorledes än genom boktryck eller därmed likställt tryckningsförfarande, måste betraktas såsom skrivet meddelande.

Den föreslagna formuleringen av 1 § onödiggör särskilt nämnande av brevkort. Dessa falla givetvis under benämningen öppna försändelser med skrivna meddelanden.

Med denna bestämning av ensamrättens innehåll skulle hit hänföras förutom slutna brev och öppna försändelser, som enligt poststadgan befordras mot brevporto, även vissa trycksaker och affärshandlingar. Enligt poststadgan må nämligen mot trycksaksporto undantagsvis befordras vissa försändelser med personliga meddelanden. Sålunda få på tryckta visitkort samt jul-, nyårs-, påsk- och pingstkort skrivas högst 5 ord, utan att detta betager försändelsen dess egenskap av trycksak. Vidare få mot trycksaksporto sändas kallelser till sammanträden, bokrekvisitioner m. m., även om dessa meddelanden med skrift kompletterats med uppgift om sammanträdets art och de rekvirerade bokverkens namn. Även å vissa affärshandlingar kunna helt eller delvis skrivna meddelanden få förekomma.

Av de i poststadgan under begreppet brevårsändelser upptagna försändelseslagen skulle sålunda utanför postverkets ensamrätt falla varuprov och varukorsband, sådana affärshandlingar, som icke innehålla skrivna meddelanden, samt helt tryckta meddelanden. Utanför postmonopolet skulle vidare falla varje befordran, som sker av avsändaren själv eller genom en i hans tjänst anställd eller för visst tillfälle anlitad person.

2 §. Enligt 1888 års kungörelse äger generalpoststyrelsen att med järnvägar, ångfartyg och med »enskildes diligenser» fortskaffa post. De enskilda järnvägarna äro enligt sina koncessioner skyldiga att å järnvägen fortskaffa allmänna posten. Ehuru dessa bestämmelser hittills torde saknat varje betydelse — det ligger givetvis i trafikföretagens ekonomiska intresse att be-

fordra jämväl post — synes det likväl kunna ifrågasättas, om icke vid ett upphörande av 1888 års kungörelse en generell bestämmelse i ämnet borde finnas. Det kan synas tveksamt, om en sådan bestämmelse bör ha sin plats i en författning om postverkets ensamrätt till brevbefordran, men dess förekomst här kan förklaras av historiska skäl.

3 §. I 1888 års kungörelse äro intagna stadganden avseende rätt för fartygsbefälhavare, järnvägskonduktör och diligensforman att mottaga postförsändelser för befordran. Befälhavare å icke postförande fartyg må sålunda mottaga »förseglat eller eljest tillslutet brev», men han är skyldig att utan ersättning ombesörja, att brevet avlämnas till postanstalt. Enahanda bestämmelse gäller för järnvägskonduktör och diligensforman samt befälhavare å postförande fartyg, men bestämmelsen avser även »sådant paket, som, honom veterligen, innehåller tillslutna brev». Brevkort nämnas icke. Vidare stadgas förbud för person, som åtföljer tåg, fartyg eller diligens men ej är passagerare, att till befordran medföra brev.

Med den utveckling, som trafiken numera fått, äro ifrågavarande bestämmelser icke längre tillfyllest, även om de tolkats såsom gällande jämväl förare och konduktörer å bl. a. nya trafikmedel såsom luftfartyg och spårvagnar. Det synes icke finnas någon anledning att göra åtskillnad på olika trafikmedel i detta sammanhang. Om trafikmedlet är postförande eller icke torde också vara utan betydelse. Bestämmelserna om förbud för personal å vissa trafikmedel mot brevbefordran annorledes än för postverkets räkning torde fördenskull lämpligen kunna sammanföras i en paragraf. Därvid bör om möjligt, i stället för uppräknning av olika slag av trafikmedel, för dessa användas en kollektiv benämning, som icke så snart behöver kompletteras.

Andra trafikmedel än bantåg, spårvägar, motorfordon, fartyg till sjöss och luftfartyg torde i förevarande sammanhang kunna lämnas ur räkningen. Med sådana nämnda trafikmedel, som gå i regelbunden trafik, böra brev icke få av tjänstepersonalen fortskaffas annat än för postverkets räkning.

Såsom gemensam benämning för åsyftade trafikmedel har föreslagits »trafikmedel i regelbunden yrkesmässig trafik». Uttrycket inrymmer alla trafikmedel, även t. ex. mjölkbilar, som regelbundet trafikera vägsträckor men icke tillhöra linjetrafiken.

Det har syntts tveksamt, om förbudet borde omfatta alla i 1 § nämnda försändelser och icke endast tillslutna brev. Bestämmelsen i denna paragraf skulle nämligen komma att gälla även bussar samt person- och lastbilar i linjetrafik. Med dylika trafikmedel torde i mycket stor utsträckning sändas rekvisitioner å varor (bl. a. spirituosa) samt handlingar avseende bank- och apoteksärenden. Det är här fråga om budsändning och icke om brevbefordran, och det är icke avsett, att dylik trafik skall hindras. Om vederbörande skulle nödgas sända dylika meddelanden med post, skulle rekvisitioner etc. försenas, varigenom betydande olägenheter kunde uppkomma. Undantag i detta hänseende bör lämpligen kunna meddelas.

4 §. Ansvars- och ersättningsbestämmelserna ha sammanförts i denna paragraf.

Stadgandet i 1 mom. motsvarar i stort sett vad som för närvarande gäller. Bötesbeloppen ha emellertid ersatts med dagsböter.

I 2 mom. stadgas ansvar för förseelse mot stadgandet i 3 § första stycket. Ansvar och ersättningsskyldighet utgår här även om den olaga brevbefordran skett vederlagsfritt eller allenast vid enstaka tillfällen. Om den som driver trafiken haft vetskap om överträdelsen, straffas jämväl denne och åläggas ersättningsskyldighet solidariskt med den som befordrat försändelsen.

Bestämmelsen i 3 mom. motsvarar vad som för närvarande gäller.

Postbefordran av periodiska skrifter.

I förordningen den 22 april 1932 (nr 75) angående villkoren för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter angivas de närmare förutsättningar, under vilka periodiska skrifter må postbefordras mot nedsatt avgift. Enligt § 1 gälla förordningens bestämmelser endast periodiska skrifter, som tryckas och utgivas i Sverige. Förordningen har utfärdats i överensstämmelse med riksdagens beslut.

Med skrivelse den 23 december 1946 har *generalpoststyrelsen* till Kungl. Maj:t överlämnat framställningar från utgivarna av de periodiska skrifterna *Jordbruks-Journalen*, *Mål och Medel*, organ för svenska livsmedelsarbetareförbundet, samt *Transportarbetaren*, organ för svenska transportarbetareförbundet, i vilka framställningar hemställan göres om tillämpning av den nedsatta avgiften enligt förenämnda förordning, ehuru publikationerna på grund av bristande kapacitet hos de svenska tryckerierna tills vidare komma att tryckas i Finland. I skrivelsen anför styrelsen bland annat följande.

Ifrågavarande tre publikationer uppfylla för närvarande de villkor för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter, som angivas i 1932 års förordning. Utgivarna åtnjuta därför de i förhållande till trycksaksförsändelse i allmänhet billigare avgifter, som utgå för utgivarkorsband. Där est publikationerna komma att tryckas i Finland kunna de däremot icke befordras såsom utgivarkorsband utan måste vid postbefordran taxeras som vanliga trycksakskorsband eller i förekommande fall som masskorsband. I bägge fallen blir befordringsavgiften avsevärt högre än den som utgivarna haft att hittills vidkännas.

Med hänsyn till omständigheterna i föreliggande fall har styrelsen förklarat sig icke vilja motsätta sig bifall till de gjorda framställningarna.

Utlåtande i ärendet har avgivits av *statskontoret* den 9 januari 1947. Ämbetsverket har ej heller haft något att i sak erinra mot bifall till framställningarna. Däremot har statskontoret efter närmare överväganden kommit till den uppfattningen, att ett dispensärende av här ifrågavarande slag måste underställas riksdagen för prövning och godkännande. Något precedensfall i motsatt riktning föreligger icke, såvitt ämbetsverket kunnat finna.

Med hänsyn till nu rådande extraordinära arbetsbelastning vid tryckerier-

na ifrågasätter statskontoret, huruvida Kungl. Maj:t icke borde föreslå riksdagen sådan ändring av § 1 postbefordringsförordningen, att möjlighet beredes Kungl. Maj:t att för särskilt fall utan riksdagens hörande meddela dispens från villkoret om tryckning i Sverige. I detta sammanhang anser ämbetsverket vidare böra tagas under övervägande, om icke motsvarande lättnader med avseende å postbefordran kunde medgivas även för tidskrifter av internordisk karaktär, som tryckas och utgivas i något av de nordiska länderna. En förutsättning för sådan portolättnad bör givetvis vara, att reciproka bestämmelser bliva gällande i övriga nordiska länder.

Departementschefen.

Det härvid fogade förslaget till kungörelse angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m. innefattar icke någon förändring av postmonopolets innehåll. Den av generalpoststyrelsen verkställda utredningen rörande monopolets omfattning har nämligen givit vid handen, att några förändringar i detta hänseende icke äro av förhållandena påkallade. Då kungörelsen alltså endast innebär en formell omarbetning av 1888 års kungörelse i ämnet, kan ifrågasättas, huruvida anledning överhuvud taget förefinnes att underställa ärendet riksdagens prövning. Att jag likväl anser att så bör ske, beror därpå, att gällande kungörelse tillkommit på riksdagens initiativ. Jag anser emellertid, att riksdagens medverkan icke bör krävas i vidare omfattning än att riksdagens yttrande över kungörelseförslaget inhämtas.

Det av generalpoststyrelsen framlagda författningsförslaget har undergått en formell överarbetning inom kommunikationsdepartementet. Därvid har ifrågasatts huruvida även exempelvis mjölknotor och liknande meddelanden, som medtagas i öppen försändelse vid transport av mjölkflaskor, falla in under undantagsbestämmelserna i 3 § andra stycket. Enligt min mening är detta förhållandet, och jag har därför ej ansett erforderligt att särskild föreskrift meddelas härom. I övrigt föranleder vad i ärendet förekommit icke annat uttalande från min sida än att jag i anslutning till vad styrelsen anfört rörande nuvarande brevporton vill tillägga, att ej heller jag anser mig för närvarande böra ifrågasätta någon ändring av de från och med den 1 juli 1944 gällande portosatserna. Möjligt är emellertid att utvecklingen kan ge anledning till att detta spörsmål framdeles får upptagas till omprövning.

De skäl, som anförts för tillämpning i angivna fall av bestämmelserna i 1932 års förordning, synas mig övertygande. Såsom statskontoret framhållit kräves emellertid riksdagens medgivande härtill. Jag delar också statskontorets uppfattning, att den för tidningar och periodiska skrifter, som tryckas och utgivas i Sverige, medgivna taxan för postbefordran bör kunna tillämpas även för tidskrifter av internordisk karaktär, som tryckas och utgivas i något av de nordiska länderna, under förutsättning självfallet att reciproka bestämmelser utfärdas i övriga nordiska länder. Då även andra fall kunna inträffa, då en tillämpning av bestämmelserna i 1932 års förordning kan

vara befogad, synes mig praktiska skäl tala för att Kungl. Maj:t erhåller generellt bemyndigande att, då särskilda omständigheter föreligga, dispensera från villkoren i förordningen, att periodisk skrift skall vara tryckt och utgiven i Sverige.

Därest riksdagen icke framställer någon erinran däremot, torde den lägre taxan beträffande de i ärendet avgivna trenne publikationerna få tillämpas retroaktivt från och med den 1 januari 1947.

Föredraganden hemställer därefter, att Kungl. Maj:t måtte *dels* inhämta riksdagens yttrande över härvid fogade förslag till kungörelse angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m., *dels ock* föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till förordning om ändrad lydelse av § 1 förordningen den 22 april 1932 (nr 75) angående villkoren för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter.

Till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställen behagar Hans Maj:t Konungen lämna bifall samt förordnar, att proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar skall avlätas till riksdagen.

Ur protokollet:

J. O. Widman.

Stockholm 1947. Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & Söner.

470561