

# Regeringens proposition

## 2001/02:34

Grundläggande kassaservice

Prop.  
2001/02:34

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 oktober 2001

*Göran Persson*

*Mona Sahlin*  
(Näringsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Det statliga ansvaret för den grundläggande kassaservicen regleras i dag i postlagen (1993:1684). I propositionen föreslås att detta i stället regleras i en särskild lag. Vidare föreslås att det där anges att ansvaret skall säkerställas genom det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt vallagen (1997:157). Det i vallagen utpekade bolaget är Posten AB (publ).

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om grundläggande kassaservice .....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684).....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Grundläggande kassaservice .....	7
4.1	Bakgrund.....	7
4.2	Nuvarande ordning.....	7
4.3	Lag om grundläggande kassaservice .....	8
4.4	Den närmare utformningen av den grundläggande kassaservicen.....	11
5	Postens medverkan vid val .....	12
6	Kostnader.....	13
7	Författningskommentar .....	14
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	16
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna .....	18
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag .....	19
Bilaga 4	Lagrådets yttrande .....	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 2001.....	23
	Rättsdatablad .....	24

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:34

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om grundläggande kassaservice,
2. lag om ändring i postlagen (1993:1684).

## 2 Lagtext

### 2.1 Förslag till lag om grundläggande kassaservice

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Den i första stycket angivna kassaservicen skall tillhandahållas genom det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen (1997:157). Regeringen får meddela närmare föreskrifter om de tjänster som skall ingå i kassaservicen.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (1993:1684)

*dels* att 1 a § skall upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 1 a § skall utgå,

*dels* att 2 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten *och kassaservicen* motsvarar samhällets behov.

Regeringen eller *den* myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

### 3 Ärendet och dess beredning

Enligt 1 a § postlagen (1993:1684) skall det finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Statens ansvar för denna kassaservice har tidigare säkerställts genom ett avtal mellan staten och Posten AB (publ) (Posten).

Riksdagen beslutade (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) att kassaservicen fr.o.m. den 1 januari 1998 skulle upphandlas i de områden där det inte finns andra alternativ och det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla servicen. Riksdagen upphävde emellertid sitt beslut i enlighet med ett förslag från regeringen (prop. 1997/98:1, utg.omr. 22, bet. 1997/98:TU1, rskr. 1997/98:104). Förslaget grundade sig på att regeringen avsåg att, under våren 1998, presentera förslag till riksdagen angående ett flertal ändringar i postlagen. I propositionen 1997/98:127 Statens ansvar på postområdet bedömdes bl.a. att statens ansvar för kassa- och betaltjänster behövde ses över i sin helhet.

Regeringen uppdrog den 12 mars 1998 åt en särskild utredare att bl.a. se över statens framtida ansvar för en grundläggande kassaservice. Utredningen, som antog namnet Betalserviceutredningen, redovisade sitt förslag i betänkandet Kassaservice (SOU 1998:159). Utredningens förslag innebar bl.a. att det statliga ansvaret för en grundläggande kassaservice enligt postlagen skulle upphöra och ersättas med en möjlighet för länsstyrelserna att ge stöd för kassaservice. Avtalet med Posten skulle därför inte förlängas i den delen det rörde kassaservice. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Näringsdepartementet (dnr N1999/3835/ITFoU).

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) informerades riksdagen om att regeringen inte avsåg att genomföra Betalserviceutredningens förslag rörande ändringar i postlagen.

Som ett led i den vidare beredningen av frågan om den grundläggande kassaservicen utarbetades promemorian Grundläggande kassaservice av Näringsdepartementet.

De lagförslag som lades fram i promemorian återfinns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Näringsdepartementet (dnr N2001/6184/ITFoU).

Förslagen i denna proposition har utformats i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 21 september 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådet, vars yttrande finns i *bilaga 4*, avstyrkte förslaget. Regeringen har i det i propositionen omarbetade förslaget beaktat Lagrådets synpunkter. Synpunkterna behandlas i avsnitt 4.3 och 5.

## 4 Grundläggande kassaservice

### 4.1 Bakgrund

Ensamrätten för Postverket till brevbefordran avskaffades den 1 januari 1993 och postområdet öppnades då helt för andra postdistributörer. Formen för Postverkets verksamhet ändrades och sedan den 1 mars 1994 drivs verksamheten i ett av staten helägt aktieföretag, Posten AB med dotterbolag, som övertog Postverkets tillgångar. Samtidigt med att verksamhetsformen ändrades infördes även en ny reglering av postverksamheten, postlagen (1993:1684).

I postlagen fastställs, utöver det övergripande målet för den samhällsomfattande posttjänsten, även det statliga ansvaret för en grundläggande kassaservice, trots att denna inte utgör postverksamhet. Vid tidpunkten för införandet av postlagen omfattade de av riksdagen uppställda målen för Postverket nämligen inte bara postverksamhet utan även betalnings- och kassaservice. Dåvarande Postverket tillhandahöll, utöver posttjänster, även kassaservice via postkontorsnätet och lantbrevbärarna. Kassaservicen ansågs därför ha ett visst samband med postdistribution, trots att kassaservicen utgör verksamhet av finansiellt slag liknande den verksamhet som bedrivs av banker m.fl. Det betraktades vidare som en fördel att målen för dessa rikstäckande distributionstjänster hölls samlade och att detta gjordes naturligtast i en postlag.

I samband med bolagiseringen av Postverket blev Postgirot en bank i formell mening, Postgirot Bank AB (Postgirot), och dotterbolag till Posten AB. Nuvarande Posten AB (publ) (Posten) har även haft ett samarbete med Nordbanken genom den verksamhet som bedrivits av Nordbanken under bifirman Postbanken. Nordbanken och Postgirot har varit huvudmän för den grundläggande kassaservicen och de finansiella tjänster som Posten tillhandahållit på rent kommersiella grunder som t.ex. kreditgivning, försäljning av resevaluta och värdepappershantering. Tjänsterna har erbjudits genom Postens dotterbolag, Posten Sverige AB, som i juridisk mening agerat bankombud.

### 4.2 Nuvarande ordning

Av 1 a § postlagen framgår att det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla, såväl fysiska som juridiska personer, har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Detta benämns, i rubriken till paragrafen, grundläggande kassaservice. Statens ansvar enligt postlagen har hittills säkerställts genom ett avtal mellan staten och Posten AB (publ) (Posten). Genom avtalet har Posten påtagit sig skyldigheten att tillhandahålla en god grundläggande kassaservice till alla kunder i hela landet.

För att tillhandahålla en grundläggande kassaservice där alternativ saknas och det inte är kommersiellt motiverat att bedriva verksamheten utgår ersättning till Posten. Ersättningen fastställs i samband med att riksdagen beslutar om statsbudget för budgetperioden och uppgår till 200 miljoner kronor år 2001. Det senaste avtalet löpte t.o.m. den 31 mars 2001 och något nytt avtal har ännu inte ingåtts.

Enligt postlagen skall en tillståndsmyndighet ha tillsyn över efterlevnaden av lagen. Post- och telestyrelsen (PTS) är enligt postförordningen (1993:1709) tillstånds- och tillsynsmyndighet såvitt gäller postverksamhet. Av postlagen framgår dessutom att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande skall följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten och kassaservicen motsvarar samhällets behov. Detta är dock ingen tillsynsverksamhet i egentlig mening. Av förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen följer att PTS skall verka för att en väl fungerande grundläggande kassaservice finns tillgänglig för alla enligt de mål som anges i postlagen samt fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

### 4.3 Lag om grundläggande kassaservice

**Regeringens förslag:** I en ny lag fastställs det statliga ansvaret för en grundläggande kassaservice och anges att denna skall tillhandahållas genom det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen (1997:157).

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock att det anges att servicen skall tillhandahållas genom Posten AB (publ).

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget att regleringen av kassaservicen utgår ur postlagen. Några remissinstanser, bl.a. *Riksgäldskontoret*, *Post- och telestyrelsen* och *Svenska Bankföreningen*, ifrågasätter om ett fortsatt statligt ansvar behöver omfatta hela landet. *Riksförsäkringsverket*, *NUTEK*, *Pensionärernas Riksorganisation* och *Handikappförbundens Samarbetsorgan* tillstyrker förslaget att i lag peka ut Posten AB (publ) som tillhandahållare av kassaservicen. Detta avstyrks dock av bl.a. *Riksgäldskontoret*, *Konkurrensverket*, *Svensk Handel*, *Svenskt Näringsliv* och *Svenska Bankföreningen*. Dessa anser att tjänsten i stället bör upphandlas i konkurrens, bl.a. för att undvika ineffektiva lösningar och onödiga samhällsekonomiska kostnader. *Posten AB (publ)* avstyrker förslaget att direkt i lag peka ut tillhandahållaren av tjänsten, vilket bl.a. inte anses förenligt med aktiebolagslagen (1975:1385). Bolaget förespråkar i stället en långsiktig avtalslösning och önskar ett klagörande av vem som skall bära förlusterna i kassaserviceverksamheten. *Nämnden för offentlig upphandling* framhåller i sitt yttrande att det bolag som framöver tillhandahåller kassaservicen kommer att bli en upphandlande enhet.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen delar uppfattningen i promemorian att kassaservicen har sådan betydelse för såväl företagen som de enskilda människorna att det är ett samhällsintresse att alla till-



försäkras en tillfredsställande kassaservice. Trots framväxten av nya alternativa former för betalningar och det sjunkande antalet manuella kassatransaktioner till fördel för dessa alternativa former, kommer det under överskådlig tid att finnas ett behov av att kunna nyttja den traditionella kassaservicen. Det är därför angeläget att garantera att ett visst grundutbud av manuella kassatjänster tillhandahålls alla. En långsiktigt väl fungerande kassaservice måste därför säkerställas i hela landet.

Det finns i dag flera olika aktörer på betaltjänstmarknaden som tillhandahåller ett varierat utbud av kassaservice. Betalserviceutredningen föreslog att det statliga ansvaret skulle ersättas med en möjlighet för länsstyrelserna att ge stöd för kassaservice. Detta motiverades just med att det finns ett brett utbud av kassa- och betaltjänster som erbjuds av marknaden och att transaktioner som sker i bank- och postkontor sannolikt kommer att fortsätta sjunka samtidigt som andra billigare betalningsformer utvecklas. Den grundläggande kassaservicen bedömdes därför kunna tillhandahållas i stor utsträckning av marknaden.

Regeringen anser det dock vara olämpligt att ansvaret för att tillhandahålla kassaservice huvudsakligen skall vila på marknaden, eftersom variationer i utbud, kvalitet och pris av naturliga skäl kommer att uppstå. Regeringen har också anmält i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) att den inte avser att genomföra Betalserviceutredningens förslag i den del förslagen berör postlagen. I stället bör det som hittills vara ett statligt ansvar och slås fast i lag att det skall finnas en kassaservice i hela landet. Det frågan nu gäller är formerna för detta.

Postverket hade enligt förordningen (1988:79) med instruktion för Postverket till huvuduppgift att driva poströrelse, vilken omfattade såväl befördran och distribution av brev och paket som förmedling av betalningar. Denna inriktning av verksamheten förblev oförändrad vid bolagiseringen.

I dag tillhandahåller Posten AB (publ) (Posten) både en postservice och en kassaservice i hela landet genom sitt distributionsnät. Tjänsterna tillhandahålls via det egna kontorsnätet, lantbrevbärarna och genom entreprenader i form av butiker och liknande serviceinrättningar. Posten har därmed under åren byggt upp ett väl fungerande system för kassaservice som omfattar hela landet och gör det möjligt för alla att verkställa och ta emot betalningar.

Genom den förväntade försäljningen av Postgirot Bank AB och uppsägningen av det tidigare avtalet mellan Posten och Nordbanken kommer förutsättningarna för Posten att tillhandahålla finansiella tjänster att förändras. För att kunna förmedla kassaservice i fortsättningen har Posten emellertid ingått avtal om att företräda Postgirot Bank AB, Nordbanken samt Föreningssparbanken.

Eftersom det finns flera aktörer som tillhandahåller kassaservice i Sverige är en möjlighet att upphandla tjänsten. Staten köper då tjänsten till det pris aktörerna är beredda att offerera. Flera remissinstanser har förordat ett upphandlingsförfarande. Några remissinstanser har ifrågasatt nödvändigheten av att servicen tillhandahålls till ett enhetligt pris och av en och samma aktör i hela landet. I stället menar man att olika aktörer kan erbjuda kassatjänster på olika platser i landet.

Regeringen lägger emellertid stor vikt vid att priset för de olika tjänsterna i detta grundutbud av manuella kassatjänster inte skall bero på var i

landet man bor. Den grundläggande kassaservice som staten skall svara för skall således alljämt utgöra en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Det finns knappast någon aktör vid sidan av Posten – med sin kapacitet att tillgodose även landsbygdens behov av kassaservice genom t.ex. lantbrevbärarna – som har möjlighet att långsiktigt åta sig att tillhandahålla tjänsten på för staten godtagbara villkor. Det finns vidare en uppenbar risk för att staten, om Posten inte vidmakthåller sin uppbyggda erfarenhet och sitt rikstäckande servicenät, får svårt att på sikt klara sitt åtagande på ett tillfredsställande sätt. Upphandling kan därför inte anses vara ett lämpligt alternativ. Regeringen anser att det i stället bör slås fast att det är genom Posten som tjänsten skall tillhandahållas.

I remissen till *Lagrådet* föreslog regeringen därför att det i lagtexten skulle anges att kassaservicen skall tillhandahållas genom Posten. Lagrådet har dock vänt sig mot att riksdagen genom lag ålägger ett namngivet enskilt subjekt att utföra en viss uppgift. Enligt Lagrådets uppfattning står det i strid såväl med grunderna för 8 kap. regeringsformen som med 11 kap 8 § att riksdagen genom lag ålägger ett visst bolag att tillhandahålla grundläggande kassaservice eller att ensamt svara för någon annan uppgift som inte innefattar myndighetsutövning.

Lagrådet motiverar sitt ställningstagande bl.a. med att föreskriften inte kan anses vara generell utformad på sådant sätt som förutsätts i förarbetena till regeringsformen samt att riksdagen på grund av stadgandet i 11 kap. 8 § regeringsformen inte genom lag kan tillägna sig rätten att fatta beslut i enskilda fall.

Det kan visserligen enligt regeringens mening ifrågasättas om förhållandet att en uppgift innefattar myndighetsutövning innebär någon principiell skillnad mot förevarande fall, såvitt avser kravet på generell utformning. Vidare kan den föreslagna regleringen inte heller självklart anses ta sikte på ett beslut i ett enskilt fall. Mot bakgrund av Lagrådets starka betänkligheter finner dock regeringen det lämpligt att tydligare markera lagens allmängiltighet genom att, i stället för att namnge Posten i lagtexten, ange att kassaservicen skall tillhandahållas genom ett statligt ägt bolag.

Det blir då inte fråga om ett köp av en tjänst utan ett åläggande för en statligt ägd aktör att utföra ett statligt uppdrag. Därmed är lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte tillämplig.

Som framgår av vad som tidigare anförts avses Posten liksom hittills utföra uppdraget. Posten har vissa uppgifter i vallagen, där bolaget utpekas med namn. Enligt regeringens mening föreligger inget hinder enligt regeringsformen mot att i den nu föreslagna lagen ange att kassaservicen skall tillhandahållas genom det bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen.

Som framgår i avsnitt 6 kommer ersättning även fortsättningsvis att utgå för att säkerställa den grundläggande kassaservicen. Åläggandet kan därför inte sägas stå i strid med den aktiebolagsrättsliga utgångspunkten att ett aktiebolags verksamhet skall vara finansierad.

Som tidigare nämnts ansågs det vid postlagens ikraftträdande naturligtast att i den lagen även fastställa det övergripande målet för betalnings- och kassaservicen. Detta eftersom servicen tillhandahölls av dåvarande

Postverket och det därför ansågs finnas ett visst samband mellan post- och kassatjänster samt att det betraktades som en fördel att målen för dessa tjänster hölls samlade. Vid tidpunkten för införandet av postlagen förväntades inte att några nya postoperatörer skulle tillträda i någon större utsträckning. Sedan dess har emellertid postmarknaden förändrats avsevärt. Från att Posten i praktiken varit ensam postoperatör har antalet verksamma postoperatörer successivt ökat för att under senare år stabiliseras till ett femtiotal. Ingen av de övriga operatörerna bedriver verksamhet av finansiellt slag. I takt med att situationen på postmarknaden förändrats har postlagstiftningen kontinuerligt anpassats i syfte att skapa förutsättningar för en väl fungerande postmarknad. Mot bakgrund av denna utveckling finns det inte längre något sådant samband mellan postverksamhet och den finansiella verksamhet som kassaservice utgör, som motiverar att regleringen av tjänsterna hålls samlade i en lag. Att Posten tillhandahåller en grundläggande kassaservice genom sitt distributionsnät utgör således inte ett tillräckligt skäl för att kassaserviceverksamheten skall regleras i en lag som i övrigt uteslutande reglerar postmarknaden, där finansiell verksamhet inte ingår. Regleringen av en grundläggande kassaservice bör därför fortsättningsvis ske i en separat lag.

Som tidigare nämnts (4.1) har Posten bedrivit kassaserviceverksamheten genom dotterbolaget Posten Sverige AB, som därvid agerat bankombud. Sådan finansiell verksamhet står under tillsyn av Finansinspektionen. Kassaservicen har inte i något skede betraktats som postverksamhet och har således inte stått under Post- och telestyrelsens egentliga tillsyn enligt postlagen och postförordningen. Det bör dock även i den nya lagen anges att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

#### 4.4 Den närmare utformningen av den grundläggande kassaservicen

**Regeringens förslag:** Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om de tjänster som skall ingå i kassaservicen.

**Promemorians bedömning:** I promemorian bedömdes att de närmare kraven på kassaservicen inte borde anges i lag utan kunde fastställas genom verkställighetsföreskrifter eller framgå på annat sätt.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser delar promemorians bedömning att de närmare kraven på kassaservicen inte bör regleras i lag. *Glesbygdsverket* framhåller dessutom att det är viktigt att kriterier för utvärdering av efterlevnaden av lagen fastställs och *Pensionärernas Riksorganisation* menar att det är viktigt att lagtextens innehåll inte urholkas. *Nämnden för offentlig upphandling* ifrågasätter om inte viss avtalsreglering krävs, vilket skulle innebära att upphandling måste ske. *Posten AB (publ)* invänder mot att det lämnas öppet vad åläggandet innebär.

**Skälen för regeringens förslag:** Postlagen innehåller i dag endast en övergripande beskrivning av de tjänster som ingår i en grundläggande

kassaservice. Frågor som på vilket sätt tjänsterna skall tillhandahållas, om det t.ex. skall ske över disk eller på annat sätt, vilka krav i fråga om tillgänglighet som kan uppställas för att en person kan sägas ha tillgång till tjänsten eller inom vilken tid ett betalningsuppdrag bör vara slutfört regleras inte i lagen. Aktören ges således utrymme att själv finna bra och kostnadseffektiva lösningar för hur servicen kan tillhandhållas och närmare utformas för att uppfylla de ställda kraven. Det är angeläget att det även fortsättningsvis lämnas ett sådant utrymme och att aktören därmed kan välja att tillhandahålla tjänsterna via ett eget kontorsnät, genom anlitage av entreprenör eller på annat sätt.

Trots att det för närvarande saknas skäl att förändra den i lagen angivna omfattningen av kassaservicen är det dock nödvändigt att något närmare precisera de tjänster som ingår i den grundläggande kassaservicen och den servicenivå som skall upprätthållas. Det är i dagsläget fråga om att det t.ex. skall finnas en möjlighet att betala räkningar, ta ut kontanter på vissa värdehandlingar och att göra insättningar och uttag på konton samt att tjänsterna med vissa undantag bör tillhandahållas fem dagar i veckan.

Några remissinstanser har framfört att även närmare krav på tjänsterna bör fastställas i lag. Enligt regeringens mening måste emellertid de mer detaljerade kraven uppställas mot bakgrund av det föreliggande behovet. Det betyder att kraven under inverkan av olika faktorer som t.ex. efterfrågan och den tekniska utvecklingen kommer att variera med tiden. Det finns därför inte anledning att fastslå dessa krav i lag. De närmare kraven på kassaservicen kan i stället fastställas av regeringen genom föreskrifter eller framgå på annat sätt. Dessa preciseringar ligger inte samtliga självklart inom ramen för verkställighetsföreskrifter. Ett uttryckligt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter är därför att föredra. Preciseringsen bör givetvis ske på ett sådant sätt att det alltjämt är fråga om ett åläggande för en statligt ägd aktör att utföra ett uppdrag.

## 5 Postens medverkan vid val

Möjligheten till röstning på postkontor är central för det svenska valsystemet. Mot bakgrund av den förändringsprocess som Posten AB (publ) (Posten) för närvarande genomgår är det enligt regeringens mening därför viktigt att klargöra att bolaget har ett ansvar för att poströstning kan genomföras i samma utsträckning som tidigare. Detta innebär att det i enlighet med vallagen vid bl.a. riksdagsval alltid skall kunna anordnas röstmottagning på minst ett postkontor i varje kommun. Regeringen föreslog därför i remissen till *Lagrådet* att det i den föreslagna lagen, där det skulle anges att kassaservicen skall tillhandahållas genom Posten, skulle erinras om de uppgifter bolaget har vid röstmottagning enligt 11 kap. vallagen. Lagrådet kritiserade förslaget även i denna del och anförde att det redan finns föreskrifter i vallagen om Postens medverkan vid röstmottagning. En erinran om dessa föreskrifter i en lag som anges handla om grundläggande kassaservice föreföll Lagrådet omotiverad och skulle enligt Lagrådet innebära att lagens rubrik blir missvisande. Om syftet

inte bara är att erinra om vad som redan gäller utan i stället att ge bolaget ett längre gående åliggande än som följer av vallagen, ansåg Lagrådet det vara olämpligt att så sker.

Med hänsyn till Lagrådets synpunkter har propositionens lagtext också på denna punkt utformats mer generellt än lagrådsremissens. Den nya formuleringen klargör samtidigt att lagen handlar bara om det som rubriken anger, dvs. kassaservice. Den koppling som görs till röstmottagning enligt vallagen innebär att kassaservicen skall tillhandahållas genom samma bolag som har till uppgift att genomföra röstmottagningen. Kopplingen innebär däremot inte någon reglering av röstmottagningen eller andra frågor om valförfarandet.

## 6 Kostnader

Förslagen i propositionen innebär att den grundläggande kassaservicen även fortsättningsvis kommer att tillhandahållas genom Posten AB (publ) (Posten). Volymen manuella kassatransaktioner minskar kraftigt till förmån för en snabb ökning av elektroniska transaktioner. Andelen av befolkningen som använder manuella kanaler för kassahantering är liten och minskande. Kostnaden för manuella kassatransaktioner kommer att öka i takt med att volymerna minskar. Postens förutsättningar för att tillhandahålla en grundläggande kassaservice kommer också att förändras. Till följd av Postens beslut om ändrad inriktning av verksamheten kommer bolaget att lämna den finansiella sektorn för att i stället fokusera på kärnverksamheterna meddelande och logistik. Det innebär att Posten inte längre kommer att förmedla andra finansiella tjänster än en grundläggande kassaservice. Upphörandet av det tidigare samarbetet med Nordbanken och en förväntad försäljning av Postgirot Bank AB utgör ett led i bolagets nya inriktning av verksamheten. Posten har också mot bakgrund av minskande transaktionsvolymerna av manuella kassatjänster och konsumenternas förändrade efterfrågan på brev- och paketservice planerat och redovisat en plan för en omstrukturering av sitt distributionsnät som bättre skall möta kundernas efterfrågan på olika tjänster.

Med beaktande av dessa ändrade förutsättningar har Posten pekat på alternativa lösningar avseende det distributionsnät genom vilket kassaservice kan tillhandahållas. Posten har upprättat en ekonomisk förkalkyl för de olika alternativen som visar att Postens kostnad för att tillhandahålla kassaservice på samma sätt och i samma utsträckning som i dag kommer att öka. Enligt kalkylen kan kassaserviceverksamheten generera ett underskott på i genomsnitt ca 700 miljoner kronor per år under den närmaste femårsperioden.

Pricewaterhouse Coopers fick i november 2000 Näringsdepartementets uppdrag att bl.a. granska Postens beräkningar. Resultatet av uppdraget visar att kostnaden för Posten att tillhandahålla en grundläggande kassaservice på nuvarande nivå kommer att öka. Av rapporten framgår att beräkningarna av hur mycket kostnaden kommer att öka inrymmer vissa osäkerheter, bl.a. avseende ersättningsnivåer och volymer. Den ekono-

miska belastning som kommer att uppstå för att tillhandahålla en grundläggande kassaservice beror också av nätets utformning.

Som tidigare nämnts (4.2) utgår i dag ersättning till Posten för att tillhandahålla en grundläggande kassaservice där alternativ saknas och det inte är kommersiellt motiverat att bedriva verksamheten. Ersättningen fastställs i samband med att riksdagen beslutar om statsbudget för budgetperioden och uppgår till 200 miljoner kronor för år 2001. Behovet av ersättning för att bedriva kassaserviceverksamheten kvarstår. Storleken av den framtida ersättningen får avgöras inom ramen för den sedvanliga budgetprocessen. I budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) har regeringen föreslagit 400 miljoner kronor för detta ändamål. Förändringar i ersättningsnivån skall finansieras inom befintliga ramar för utgiftsområde 22.

I EG-fördragets artikel 86 anges de grundläggande principerna för medlemsstaternas möjlighet att säkerställa tillhandahållandet av tjänster av allmännyttig natur, s.k. tjänster i allmänhetens intresse. Artikeln är utformad på sådant sätt att den ger ett visst utrymme för avvikelser från gemenskapens gängse principer för konkurrenspolitiken och friheterna inom den inre marknaden. Under vissa omständigheter kan riktad ekonomisk ersättning lämnas till viss aktör på marknaden, om det är nödvändigt för att säkerställa tillgången på vissa tjänster. Den intervention med statliga medel som görs på en viss marknad får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att garantera att tjänsten utförs på ett effektivt sätt. Syftet är att säkerställa en allmän tillgång till vissa grundläggande tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris. I enlighet med EG-fördragets principer är det en självklar utgångspunkt att ersättningen för tillhandahållandet av den grundläggande kassaservicen inte får innebära en överkompensation.

Enligt bestämmelserna i kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000, om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag, skall separat redovisning upprättas för statligt finansierad och annan konkurrensutsatt verksamhet. I enlighet med detta kommer regeringen att ställa krav på att en separat redovisning upprättas för den statligt finansierade kassaservicen och annan av Posten bedriven konkurrensutsatt verksamhet.

## 7 Författningskommentar

### Förslaget till lag om grundläggande kassaservice

#### 1 §

*Första stycket* är identiskt med nuvarande 1 a § postlagen (1993:1684) och innebär att staten ansvarar för att det finns en grundläggande kassaservice. I *andra stycket* anges att det är genom det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap.

vallagen (1997:157) som tjänsten skall tillhandahållas samt bemyndigas regeringen att meddela närmare föreskrifter om de tjänster som skall ingå i kassaservicen. Skälen för bestämmelsen och vad som ligger i uppgiften behandlas i avsnitt 4 och 5.

Regleringen innebär givetvis inget hinder för andra aktörer att bedriva kassaserviceverksamhet. Det nämnda bolagets uppgift är att vara ansvarigt för det statliga åtagandet att garantera kassaservice i viss ordning.

## 2 §

Paragrafen innehåller vad som stadgas i nuvarande 2 § postlagen (1993:1684) om kassaservicen. Se närmare avsnitt 4.

## Förslag till lag om grundläggande kassaservice

Härmed föreskrivs följande.

1 § Det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Den i första stycket angivna kassaservicen skall tillhandahållas genom Posten AB (publ).

2 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.



## Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (1993:1684)

*dels* att 1 a § skall upphöra att gälla,

*dels* att 2 § skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten *och kassaservicen* motsvarar samhällets behov.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian Grundläggande kassaservice avgivits av Sveriges riksbank, Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Överstyrelsen för civil beredskap, Riksgäldskontoret, Riksförsäkringsverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Nämnden för offentlig upphandling, Konsumentverket, Integrationsverket, Post- och telestyrelsen, NUTEK, Konkurrensverket, Glesbygdverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Värmdö kommun, Tingsryd kommun, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Pensionärernas Riksorganisation, Svenska Kommunförbundet, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv (Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetgivarförbundet), Företagarnas Riksorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund, Petroleumhandlarnas Riksförbund, Facket för service och kommunikation, Posten AB (publ), Svenska Bankföreningen, Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva, Statstjänstemannaförbundet Post, SACO-Posten, Sveriges Pensionärs Riksförbund, Svenska Transportarbetareförbundet, Handelsanställdas förbund. Yttrande har dessutom avgivits av TjänsteForum vid Högskolan i Gävle.

## Förslag till lag om grundläggande kassaservice m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Den i första stycket angivna kassaservicen skall tillhandahållas genom Posten AB (publ). Regeringen får meddela närmare föreskrifter om de tjänster som skall ingå i kassaservicen.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

3 § Posten AB (publ) skall svara för att det kan anordnas röstmottagning i enlighet med vad som stadgas i 11 kap. vallagen (1997:157).

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-10-01

**Närvarande:** f.d. justitierådet Hans Danelius, justitierådet Dag Victor, regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 21 september 2001 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om grundläggande kassaservice m.m.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Jan Stålhandske.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen anges att regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om grundläggande kassaservice m.m. I enlighet härmed begränsar Lagrådet sitt yttrande till att avse denna lag, och Lagrådet avstår alltså från att uttala sig om det förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684) som också återges i remisstexten.

Materiellt innebär det till Lagrådet remitterade förslaget att bestämmelserna om att det skall finnas en grundläggande kassaservice i hela landet bryts ut ur postlagen och i stället bildar en egen lag i detta ämne. En sådan åtgärd innebär inte någon materiell förändring av gällande rätt och Lagrådet ser ingen anledning att motsätta sig att så sker.

I remissen föreslås emellertid också att det i den nya lagen skall anges att det är Posten AB som skall tillhandahålla den grundläggande kassaservicen och att bolaget dessutom skall svara för att det kan anordnas röstmottagning i enlighet med vad som stadgas i 11 kap. vallagen (1997:157), dvs. s.k. poströstning. I själva verket framstår utpekandet av detta bolag som det huvudsakliga motivet till den nya lagen och lagens rubrik ger därför ett missvisande intryck. En mer rättvisande rubrik skulle ha varit "Lag om åligganden för Posten AB". Det aktualiserar frågan om det är möjligt för riksdagen att genom lag ålägga ett namngivet enskilt subjekt att utföra en viss uppgift.

Regeringsformens regler om normgivningsmakten bygger på en distinktion mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall. Ett grundläggande krav på en föreskrift är att den skall vara generellt utformad. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 203 f.) sägs att det inte bör vara möjligt för riksdagen att fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Kravet på generell tillämpbarhet får enligt propositionen anses vara uppfyllt om en lag avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Detta hindrar inte att bestämmelser i en lag undantagsvis kan vara så utformade att de i praktiken blir tillämpliga endast på ett enstaka fall. Lagen måste emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad.

Kravet på normgivningens allmängiltighet har betydelse också för stadgandet i 11 kap. 8 § regeringsformen enligt vilket riksdagen inte får fullgöra rättskipnings- eller förvaltningsuppgift i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Riksdagen kan därför inte ens genom lag tillägna sig rätten att fatta beslut i enskilda fall.

Det förekommer dock att enskilda subjekt nämns vid namn i lagstiftningen. Att det ibland ansetts nödvändigt att göra så beror inte sällan på föreskriften i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen att det krävs stöd i lag för att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning skall kunna överlämnas till enskilda organ. Som exempel på sådan lagstiftning kan förutom den redan tidigare nämnda vallagen nämnas lagen (1994:2043) om vissa besiktningsorgan på fordonsområdet, där det anges att bl.a. Aktiebolaget Svensk Bilprovning skall vara besiktningsorgan för vissa fordonstyper, och lagen (1989:41) om TV-avgift, där det anges att den som innehar en TV-mottagare skall betala TV-avgift till Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag. Här kan nämnandet av det enskilda organet vid namn sägas likna sådana bestämmelser som uttalar att en viss statlig myndighet skall handlägga vissa ärenden. Kravet på allmängiltighet får i sådana sammanhang anses uppfyllt genom att det enskilda organet eller den namngivna myndigheten skall handlägga alla sådana ärenden som anförtrots dem.

Även om lagstiftningen om myndighetsutövning genom enskilda ibland kan ta formen av ett påbud riktat till ett enskilt organ är föreskriftens rättsliga funktion att legitimera de beslut organet avses komma att fatta.

Enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) skall reglerna om rätten att ta del av handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar gälla också för ett antal enskilda organ som anges i bilagan till lagen. De organ som på detta sätt jämföras med myndigheter har alla fått sig åtminstone vissa uppgifter anförtrodda som innefattar myndighetsutövning.

Det skulle ligga nära till hand att också när ett monopol tillskapas genom lagstiftning utpeka den aktör som skall utnyttja den genom lagen tillskapade ensamrätten. Såvitt Lagrådet kunnat se har man emellertid varken i lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. eller i alkohollagen (1994:1738) utpekat någon särskild innehavare av monopolet. På alkoholområdet har i stället i allmänna termer angetts att det för detaljhandel med spritdrycker m.m. skall finnas ett särskilt för ändamålet bildat bolag som staten äger. Regeringen har sedan i ett tillkännagivande angett att Systembolaget är det bolag som avses (se SFS 2000:383).

Frågan om det är grundlagsenligt att i en lag ta in en lista med flera namn på enskilda subjekt uppmärksammades i samband med en översyn av de regler om undantag från skattskyldighet som nu finns i 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229). Stiftelse- och föreningsskattekommittén kom i sitt betänkande (SOU 1995:63 s. 225) till slutsatsen att den uppräknade av enskilda namngivna subjekt som där görs visserligen inte uppfyller det i regeringsformens förarbeten formulerade kravet på gene-

rell tillämpbarhet men att lagformen hade använts tillräckligt ofta för att det skulle vara befogat att tala om en konstitutionell praxis som tillåter ett undantag från generalitetskravet.

Den nyss nämnda listan innebär att de namngivna subjekten ges en från skatterättslig synpunkt förmånligare ställning än de annars skulle ha. I ett yttrande den 9 oktober 1995 över ett förslag om att vissa forskningsstiftelser skulle underkastas en strängare skatterättslig reglering än andra stiftelser som bildats för samma ändamål uttalade Lagrådet, efter att ha redovisat det tidigare nämnda kommittébetänkandet, att den lagstiftningsteknik varigenom en regel i en skattelag görs tillämplig på enskilda rättssubjekt mot bakgrund av det i motiven till regeringsformen formulerade kravet på generell utformning av föreskrifter i princip inte bör omfatta fall där undantag görs i oförmånlig riktning från en generellt verkande regel. Lagrådet ifrågasatte därför starkt om det remitterade lagförslaget var ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Regeringen lade sedan inte fram någon proposition till riksdagen på grundval av remissen.

Det nu remitterade förslaget innebär att ett i privaträttsliga former organiserat bolag åläggs vissa uppgifter. Att staten äger samtliga aktier i bolaget saknar i detta sammanhang betydelse. Bolaget är när det gäller dess relationer till det allmänna att betrakta som en "enskild" i regeringsformens mening.

Att riksdagen genom lag skulle ålägga ett visst bolag att tillhandahålla grundläggande kassaservice eller att ensam svara för någon annan uppgift som inte innefattar myndighetsutövning står enligt Lagrådets uppfattning i strid såväl med grunderna för 8 kap. regeringsformen som med 11 kap. 8 §. Lagrådet avstyrker därför förslaget i denna del.

Såvitt avser valförfarandet finns redan föreskrifter i vallagen om Posten AB:s medverkan vid poströstningen. En erinran om dessa föreskrifter i en lag som anges handla om grundläggande kassaservice förefaller Lagrådet omotiverad. Det innebär som tidigare nämnts också att lagens rubrik blir missvisande. Om syftet med bestämmelsen inte bara är att erinra om vad som redan gäller utan i stället är att ge bolaget ett längre gående åliggande än som följer av vallagen, är det av samma skäl som anförts beträffande kassaservicen olämpligt att så sker i denna form.

Då Lagrådet således avstyrker samtliga förslag som innebär en ändring av gällande rätt framstår de ändringar som Lagrådet inledningsvis förklarat sig inte ha något att invända emot som onödiga. Lagrådet avstyrker mot denna bakgrund även dem.

## Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Thalén, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Sahlin

---

Regeringen beslutar proposition 2001/02:34 Grundläggande kassaservice

---

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om grundläggande kassaservice	1 §	

---