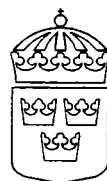


# Konstitutionsutskottets yttrande

1992/93:KU8y

Telelag och förändrad verksamhetsform för  
Televerket m.m.



1992/93  
KU8y

---

## Till trafikutskottet

Trafikutskottet har den 1 april beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 29 april yttra sig över proposition 1992/93:200 Telelag och förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m. jämte motioner i de delar som berör Konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande i huvudsak till att gälla yttrande- och informationsfrihetsrättsliga frågor, tillståndsgivning av sändningsrättigheter, kontroll och insyn vid ändrade associationsformer, samt regeringsformens bestämmelser för förvaltning och förfogandet av den förmögenhet som representeras av affärsverket Televerket.

## Bakgrund

I propositionen lämnas förslag till lagar för teleområdet resp. för radiokommunikation. Ur systematisk synvinkel får det anses vara en fördel att ha skilda lagar för rundradioanvändning och för televerksamhet i mer allmän mening.

Propositionen grundar sig på ett flerårigt reformarbete avseende Televerkets ställning och uppgifter i ljuset av successiva förändringar av telemarknadens karaktär. I centrala hänseenden har det inneburit att Televerkets tidigare monopolliknande ställning ändrats. Uppgiften att handha statlig myndighetsutövning har utbrutits från den mer operativa affärsverksamheten. 1989 bildades Statens telenämnd. Den 1 juli 1992 inrättades Telestyrelsen som övertog uppgifterna från Telenämnden samt från Televerkets frekvensförvaltning. Även andra myndighetsfunktioner prövas. Strävan är att särskilja statens ägarroll från övergripande telepolitik.

Omprövningarna av ändamålsenligheten med affärsverksformen bygger på en serie riksdagsbeslut om nya och i vissa avseenden mer ambitiösa telepolitiska mål (prop. 1987/88:118, rskr. 1987/88:402; prop. 1990/91:87, rskr. 1990/91:369). Riksdagen ställde sig under våren 1991 bakom regeringens uppfattning att verkets finansiella struktur och ekonomiska ställning skulle förändras och anpassas till vad som gäller för aktiebolag. I 1992 års budgetproposition redovisade regeringen sin strategi för att ombilda Televerket till aktiebolag. Riksdagen godkände

förslaget (1991/92:TU 20, rskr. 1991/92:312). Vidare förutskickade regeringen en serie fördjupade analyser innan ett samlat förslag skulle föreläggas riksdagen.

Förändringarna sker mot bakgrund av genombrott för nya informationsteknologier och ändrade konkurrensförhållanden, nationellt och internationellt. I det europeiska mellanstatliga samarbetet avspeglas förhållandet i att organ för regulativa uppgifter alltmer skiljs från nätoperativa intressen. I utformningen av förslaget har hänsyn tagits till relevanta beslut och direktiv inom EG.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller i huvudsak tre förslag: en ny telelag, en lag om radiokommunikation och en förändrad verksamhetsform för Televerket. I sistnämnda hänseende föreslås att regeringen ges bemyndigande att ombilda Televerket till aktiebolag. Den föreslagna telelagen är en förutsättning för ombildningsförslaget.

I anslutning till förslaget om en ny *telelag* lämnas förslag som preciserar de övergripande telepolitiska målen. Syftet med lagen är att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att dessa mål kan uppfyllas. Det statliga ansvaret skall omfatta rikstäckande telefoni-tjänster (1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Regeringen föreslår att ambitionsnivån höjs i så måtto att även telefax och viss datakommunikation ligger inom statens ansvar. Tillståndsplikt föreslås gälla för sådan televerksamhet i allmänt tillgängliga nät som består i att tillhandahålla telefoni-tjänster eller att hyra ut fasta teleföbindelser för kommunikation. Även privaträttsliga subjekt som driver televerksamhet omfattas av bestämmelserna. Härav följer ändringar i flera andra lagar.

Förslaget till *lag om radiokommunikation* innefattar nya och utbyggda regler om användning av radio. De syftar främst till att underlätta fördelningen av den begränsade resurs som tillgängligt radiofrekvensrum utgör. Tillståndsplikt föreslås gälla för den som innehar eller använder en radiosändare liksom för den som inför radiosändare i riket. En utgångspunkt för tillståndsgivningen är att bl.a. användningar av betydelse från informations- och yttrandefrihetssynpunkt skall ha företräde i förhållande till annan användning. För närvarande ryms dessa bestämmelser i radiolagen (1966:755; omtryckt 1991:1066). Genom tillkomsten av den nya lagen kommer de regler i radiolagen som gäller rundradio att utgöra den enda kvarvarande beståndsdel av den nuvarande radiolagen.

I propositionen redovisas hur *förändringen av Televerkets verksamhetsformer* är avsedd att genomföras. Televerkets verksamhet med tillgångar och skulder förs över i bolagsform. Enligt konstruktionen skapas ett helägt statligt företag, Telia AB, som blir helägt moderföretag till Telia Mobiltel AB samt Fastighet AB Telaris. Huvudinriktningen för verksamheten anges oförändrat vara att erbjuda telekommunikationstjänster åt konsumenter på den svenska telemarknaden. Däremot görs ingen uppdelning i nät- och tjänstedel (prop. 1992/93:132,

1992/93:TU11). Ändring av associationsformen aktualiserar dels ett antal åtgärder för utveckling av konkurrensen på telemarknaden, dels också säkerställandet av ett antal samhällsåtaganden.

En av regeringen i maj 1992 tillsatt arbetsgrupp har i en promemoria Bolagisering av affärsverk—konstitutionella aspekter (Ds 1992:101) bl.a. behandlat frågan om en bolagisering av Televerket från konstitutionella utgångspunkter.

De betänkanden som föregick telelagen (SOU 1992:70) samt lagen om radiokommunikation (SOU 1991:107) har remissbehandlats. Vidare beslöt regeringen den 4 februari 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag till telelag och lag om radiokommunikation som upprättats inom Kommunikationsdepartementet.

## Lagrådet

Lagrådet framförde ingen erinran mot det sätt på vilket regeringsformens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser beaktats vid utformningen av de två lagförslagen. Däremot uppehöll sig Lagrådet vid en särskild grundlagsfråga som berörs i den allmänna motiveringen till den föreslagna lagen om radiokommunikation. Frågan aktualiserades i förarbetet till yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 1990/91:64, KU21 samt 1991/92:KU1).

I 3 kap. 2 § andra stycket i YGL slås fast att det allmänna skall sträva efter att radiofrekvenser tas i anspråk på ett sätt som leder till vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. I förarbetena diskuterades frågan om en något längre gående konkretisering i grundlagen av de principer som skall tillämpas vid frekvensfördelningen. Slutsatsen blev att arbetet i den då pågående Frekvensrättsutredningen borde avvaktas innan ställning kunde tas till denna fråga. Frekvensrättsutredningen har övervägt huruvida någon del av den reglering som utredningen föreslår bör flyta in i YGL. Utredningen har emellertid kommit fram till att reglerna på grund av den nära anknytningen till rent tekniska förhållanden inte är lämpliga att tas in i grundlag. Utredningen har därför funnit att det inte är ändamålsenligt att utforma några grundlagsföreskrifter i ämnet.

Av propositionen framgår att frågan om en närmare precisering av yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift om frekvensfördelning övervägs i regeringskansliet. Lagrådet har ansett det beklagligt att frågan om en komplettering av grundlagsbestämmelserna inte på det sätt som förutsettes i grundlagsärendet tagits upp till behandling i förevarande lagstiftningsärende. Med beaktande av att Frekvensrättsutredningen inte hade utformat något förslag till kompletterande grundlagsregler och med hänsyn till att frågan nu övervägs inom regeringskansliet har Lagrådet dock förklarat sig avstå från att göra några uttalanden i saken.

Vidare riktades invändningar mot lagförslagets utformning i ett antal andra hänseenden. Det påpekades att viss tidspress medfört att förslagen inte fått den bearbetning i systematiskt hänseende som varit önskvärd. Vissa bestämmelser som är avsedda att fylla likartade funktioner har fått en från varandra avvikande utformning, något som kan

medföra tolkningstvister vid tillämpningen. Vidare framfördes att den allmänna motiveringen till förslagen är omfattande och i viss mån svåröverskådlig.

Föredraganden har i allt väsentligt anslutit sig till Lagrådets förslag och förtydliganden.

## Motioner

Fyra motioner har väckts i anledning av proposition 1992/93:200. Vidare föreligger ett antal yrkanden från den allmänna motionstiden, och i anledning av prop. 1992/93:176, angående investeringar i trafikens infrastruktur. Konstitutionsutskottet begränsar sig till de tre motioner som anför argument av relevans för utskottets beredningsområde.

I motion T96 av Sven-Gösta Signell m.fl. (s) avvisas de i propositionen framlagda lagförslagen. Utgångspunkten är att en telelag och åtföljande lagstiftning måste medverka till att uppfylla tre mål:

För det första att garantera de av riksdagen fastlagda telepolitiska målen, bl.a. avseende de sociala och regionala mål som innebär tillgänglighet för alla;

för det andra att säkerställa konkurrensneutralitet i den meningen att ett teleföretag inte ges sämre förutsättningar på marknaden;

och för det tredje att konsekvenserna av föreslagna förändringar måste framgå.

Enligt motionärerna tillgodoser inte förslagen till lagstiftning på teleområdet m.m. dessa mål. Följaktligen avvisas också en bolagisering av Televerket i dagsläget, då propositionen sägs innebära en strävan att också privatisera Televerket. Vidare beskrivs Televerket i sin nuvarande associationsform som en gemensam tillgång, uppbyggd som en del av folkhushållet.

Skulle propositionen tillstyrkas föreslår motionärerna att 2 § telelagen ersätts med en i motionen föreslagna målformulering. Vidare föreslås vissa ändringar i 13 § telelagen så att vissa tillståndsvillkor (1–5) reglerar bestämda skyldigheter för televerksamheten, medan andra (6–9) blir dispositiva.

Motion 1992/93:T97 av Karl-Erik Persson m.fl. (v) föreslår likaså att propositionen skall avslås. Bl.a. hävdas att det minskade demokratiska inflytande som en övergång till bolagsform medför i och med att offentlighetsprincipen inte längre kan gälla, inte uppvägs av tillräckliga förbättringar med det i propositionen föreslagna telesystemet. "Den utvecklade affärsverksformen" förordas som associationsrättslig lösning.

Indirekta konsekvenser som kan uppstå för funktionshinder genom en förändring av Televerkets förändrade verksamhetsformer tas förutom i motion T96 också upp i motion 1992/93:T95 av Jan Andersson och Bengt Silfverstrand (s). Genom att offentlighetsprincipen inte längre kan tillämpas i samma utsträckning vid bolagsformen hävdas att möjligheten till viss insyn försvinner.

### Tidigare beredning

KU instämde (1991/92:KU1y) i en hemställan från riksdagens revisorer (förs. 1991/92:17) om behovet av att klarlägga de konstitutionella konsekvenserna vid ändrade associationsformer för affärsverken.

I sin granskning av Postverket, Televerket och Statens järnvägar ansåg revisorerna det vara angeläget att ta upp vissa frågor i anledning av ändrade associationsformer. Offentlighetsprincipen och förfogandet över den statliga förmögenheten framhölls särskilt. En skrivelse från Riksarkivet hade aktualiserat de problem med insyn i handlingar och arkivering som kan uppstå om ett affärsverk övergår i bolagsform. Vidare påtalades att affärsverken förvaltar betydande delar, ca 80 %, av de bokförda statliga materiella tillgångarna år 1990. Revisorerna ansåg att i framtida beslutsunderlag om överföring av uppgifter från myndigheter till bolag måste även ingå parlamentariska överväganden i de konstitutionella frågor som berörts. De föreslog att riksdagen hos regeringen skulle begära att en kommitté tillkallas för uppgiften.

I maj 1992 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att redovisa bolagiseringens konsekvenser såväl för tryckfrihetsförordningens bestämmelser avseende allmänna handlingars offentlighet som RF:s regler om förvaltningen av och förfogandet av allmän egendom. Mot bakgrund av regeringens beslut att tillsätta en expertgrupp uttalade KU att de konstitutionella frågorna noga borde beaktas och redovisas vid eventuellt ändrade associationsformer för affärsverken (1991/92:KU1y). För sin del anförde trafikutskottet efter att ha tagit del av yttrandet att det inte var påkallat att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att utreda frågan (1991/92:TU22).

De socialdemokratiska ledamöterna i KU anmälde avvikande mening. Det framhölls att frågorna borde utredas av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Samma synpunkt framfördes av de socialdemokratiska reservanterna i trafikutskottet. I båda utskotten lämnades meningsyttringar med liknande innebörd av suppleanten från Vänsterpartiet.

Den särskilda expertgruppen redovisade sitt arbete i promemorian Bolagisering av affärsverk—konstitutionella aspekter (Ds 1992:101). Gruppen konstaterade att "en bolagisering innebär ändringar i första hand i fråga om styrning, insyn och kontroll. Vissa ändringar i lagstiftningen är nödvändiga. I andra fall är det en lämplighetsfråga om lagändringar bör ske. Av betydelse i det sammanhanget är om det är fråga om att överföra verksamhet till ett helägt statligt bolag eller till ett företag med också privata intressenter. Från konstitutionella utgångspunkter finns det inte några hinder mot en bolagisering av Televerket".

## Tillstånd

De regler som föreslås innefattar bl.a. krav på tillstånd för vissa verksamheter. Föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och kräver lagform enligt 8 kap. 3 § RF. Förslaget till telelag innehåller föreskrifter som rör enskildas inbördes ekonomiska förhållanden. Sådana föreskrifter skall enligt 8 kap. 2 § RF meddelas genom lag.

## Yttrande- och informationsfrihetsaspekter

Propositionen tar upp frågan om det vore tillräckligt att i lagform enbart ange tillståndskravet som sådant liksom de tekniskt-administrativa förutsättningarna för tillåten radioanvändning. Emellertid förordas att också själva grunderna för prövningen av tillståndsfrågor bör framgå i lagen. Enligt 8 kap. 1 § RF krävs lagform för föreskrift av visst innehåll som kan begränsa grundläggande fri- och rättigheter; en normgivningsmakt som inte kan delegeras vidare. Föreskrifter om grunderna för tillståndsgivning omfattas i vart fall av bestämmelsen i 8 kap. 3 § RF. Slutsatsen blir att om dessa bestämmelser ses i ett sammanhang, så bör såväl tillståndskrav som reglering av de grunder efter vilka tillstånd skall meddelas, framgå av lagtexten.

I förslaget till lag om radiokommunikation regleras användningen av radiofrekvensspektrum. Denna reglering innebär en inskränkning i yttrandefriheten och informationsfriheten (2 kap. 1 § RF) och måste enligt 2 kap. 12 § RF göras i lagform. En ledstjärna för begränsningen är att den endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För att upprätthålla ordning i utnyttjandet av radiofrekvensspektrum och för att förhindra att annan kommunikation inte störs kan en begränsning som inte avser yttrandets innehåll motiveras av de särskilt viktiga skäl som nämns i 2 kap. 13 § första stycket RF (jfr SOU 1991:107 s. 111 f. Jfr ovan Lagrådets uttalande).

Med tanke på den betydelse en reglering har för yttrande- och informationsfriheten föreslås att det påbud som ryms i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen särskilt beaktas vid frekvensfördelningen. Av detta skäl föreslås lagen inledas med en bestämmelse där yttrande- och informationsfriheten läggs fast.

Vad avser författningsregleringen på teleområdet aktualiserar propositionen skillnaden mellan å ena sidan utsändning och mottagning av TV- och ljudradioprogram som är ämnade för allmänheten och å den andra telefoni, datakommunikation etc. mellan två eller seriekopplade parter. Även i detta fall berörs frågan om tillståndsplikten kan komma i strid med bestämmelserna i RF om yttrandefriheten och de särskilda skyddsgrundsatser som i yttrandefrihetsgrundlagen utsträcks till hela massmedieområdet. Det konstateras i propositionen att YGL ger olika skydd åt trådsändningar och radiosändningar. I det förra fallet medges inskränkningar i sändnings- och mottagningsrättigheter om det finns

motstående intressen och om innehållet inte berörs. I det senare fallet medger 3 kap. 2 § YGL krav på tillstånd, men utrymmet för tillståndsvillkor begränsas genom 2 kap. 12–13 §§ RF.

För att undvika missförstånd framhålls det att telelagens tillståndskrav inte syftar till att gälla utsändningar till allmänheten vare sig genom tråd eller radio. Telelagens tillståndskrav avser telefoni av skilda slag samt tillhandahållande av teleförförbindelser åt annan i den utsträckning det ej avser användning som syftar till att sända radioprogram till allmänheten.

### Sekretess

I 9 kap. 8 § och 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser som rör sekretess och uppgiftsskyldighet. De tillämpas i dag på Televerket men föreslås utvidgas till att omfatta myndigheter som driver televerksamhet. Bl.a. omfattar tystnadsplikten telefonnummer, personuppgifter om telefonabonnemang m.m. De inskränkningar i meddelarfrihet och tystnadsplikt som enligt sekretesslagen tillämpas på Televerket (16 kap. 1 § sekretesslagen) utvidgas enligt förslaget till andra befodringsföretag och användare enligt 25 § första stycket och 26 § i den föreslagna telelagen. Bestämmelsen i 4 kap. 8 § brottsbalken om brytande av post- eller telehemlighet utvidgas till att omfatta såväl allmänna som enskilda post- eller telebefodringsföretag.

### Ändrad associationsform

Statlig verksamhet i affärsverkets form har förekommit sedan 1911. Affärsverk är statliga förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § RF) och lyder under regeringen. De allmänna kraven på den statliga förvaltningen är tillämpbara (1 kap. 9 § RF). De förvaltar del av den statliga förmögenhetsmassan och äger inga egna tillgångar. Verksamheten är således underkastad offentlighetsprincipen. De är skyldiga att iakttaga reglerna om upphandling. De kan ha viss delegerad föreskriftsrätt. I den utsträckning de fattar beslut som avser myndighetsutövning mot enskild, kan besluten i princip överklagas. JO, JK och RRV kan utöva kontroll.

En bolagisering medför vissa principiella ändringar. Den innebär att aktiebolagens regler blir gränssättande. Aktiebolaget är en självständig juridisk person, skild från statsförvaltningen i övrigt. Bolaget innehar tillgångar och skulder. Förvaltningslagen är inte tillämplig. Skatteplikt gäller. Rätten att utfärda föreskrifter upphör. Emellertid kan även aktiebolag med stöd av lagbemyndigande utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning.

Enligt 9 kap. 9 § RF fastställer riksdagen grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den i den omfattning som behövs. Det senare innebär att riksdagen bedömer i vilken utsträckning sådana grunder eller föreskrifter skall meddelas. För Televerket

gäller bl.a. en förordning som möjliggör och begränsar försäljningen av fast egendom. Bestämmelserna grundar sig delvis på bemyndiganden från riksdagen (SFS 1971:727).

Vid ombildning till aktiebolag bortfaller i princip riksdagens möjligheter till ekonomisk styrning enligt 9 kap. RF. Inflytande kan däremot utövas i andra former. Statens aktier i bolag kan inte överlåtas utan riksdagens medgivande. Vidare kan i bolagsordningen bestämmas vissa inskränkningar i förfoganderätten. Även andra åtaganden kan skrivas in eller regleras i avtal mellan staten och bolaget. Vidare finns möjligheten att genom generella föreskrifter i lag uppnå riktad styrning av ett verksamhetsområde. En sådan utgångspunkt ligger bakom förslaget till tillståndsgivning (5 §) i förslaget till telelag (SOU 1992:107; Ds 1992:101).

I propositionen anförs att den successivt förändrade marknadssituationen ställer krav på en utveckling av Televerkets verksamhetsform. Erfarenheten visar att de begränsningar som finns i affärsverksformen i fråga om t.ex. förvärv och försäljning av fast egendom, försäkringar och upplåning är komplicerade att lösa. Affärsverksformen uppges vidare begränsa möjligheten till ändamålsenliga former för samarbete och samägande i konsortier och allianser.

I proposition 1991/92:100 bil. 7 citerar föredraganden några synpunkter som rapporterats av en interdepartemental arbetsgrupp i rapporten Televerket AB. Skälen för att avskaffa affärsverksformen uppges vara "att affärsverkets förmögenhet är en integrerad del av den statliga förmögenheten och att risktagande i televerket alltid sker med hela statens förmögenhet som säkerhet. Det är därför omöjligt för regeringen att på det sätt som sker i ett aktiebolag lägga över hela ansvaret för förvaltningen av televerkets tillgångar på en styrelse. Om televerket skall bedriva sin affärsverksamhet i en utvecklad affärsverksform måste grundlagen ändras. Detta är en besvärlig och tidsödande process".

Om Televerket ombildas kommer tillgången till allmänna handlingar från tiden före bolagiseringen att säkerställas genom överenskommelse med Riksarkivet.

Avsikten är att själva överlåtelsen av Televerkets tillgångar, skulder och verksamhet skall regleras i ett avtal mellan staten å ena sidan och Telia AB, Fastighets AB Telaris och Telia Mobilitel å den andra.

## Utskottets bedömning

I propositionen lämnas förslag till en telelag och en lag om radiokommunikation samt en förändrad verksamhetsform för Televerket. Förslagen lämnas i ett sammanhang och tar fasta på att ändra och utveckla verksamheten på telekommunikationsområdet under beaktande av olika samhällsåtaganden.

Enligt utskottets mening inrymmer delförslagen olika konstitutionella aspekter.

Konstitutionsutskottet instämmer i Lagrådets bedömning att det inte finns skäl att erinra mot det sätt varpå regeringsformens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser beaktats vid utformningen av försla-



gen till telelag och lag om radiokommunikation. Vad avser frågan om att i grundlag införa kompletterande regler om frekvensfördelning, bör ett ställningstagande med hänsyn till pågående överväganden avvaktas. Utskottet fäster också avseende vid att föredraganden tagit intryck av Lagrådets kritik i olika hänseenden, och att dessa synpunkter arbetats in i den föreliggande lagtexten.

Propositionens förslag fullföljer den av riksdagen godkända strategin att överföra Televerkets verksamhet i bolagsform. En expertgrupp i regeringskansliet har särskilt granskat de konstitutionella aspekterna på en bolagisering av affärsverken. Dess synpunkter har beaktats i propositionsarbetet. Av utredningen framgår att förutsättningarna för statsmakternas kontroll, insyn och styrning ändrar karaktär vid en bolagisering och att det politiska inflytandet i vissa avseenden begränsas. I propositionen redovisas hur Televerkets nuvarande samhällsätaganden gentemot de handikappade, upprätthållande av olönsamma telefonautomater i glesbygd och åtaganden vad avser SOS Alarmering AB säkerställs i andra former.

Konstitutionsutskottet instämmer i expertgruppens slutsats att det från konstitutionella utgångspunkter inte finns några hinder för en bolagisering. Utskottet beklagar emellertid att den redovisning av de principiella skillnaderna mellan associationsformerna som är införd i propositionstexten, liksom av de alternativa vägar som står till buds för att säkerställa att olika politiskt angelägna hänsyn beaktas vid en bolagisering, är summariskt utformad. Emellertid framkommer ingenting i föredragandens redovisning av Televerkets förändrade verksamhetsform som motsäger expertgruppens generella slutsats.

Stockholm den 29 april 1993

På konstitutionsutskottets vägnar

*Thage G Peterson*

I beslutet har deltagit: Thage G Peterson (s), Bertil Fiskesjö (c), Birger Hagård (m), Hans Nyhage (m), Catarina Rönnung (s), Ylva Annerstedt (fp), Kurt Ove Johansson (s), Ingvar Johnson (s) Stig Bertilsson (m) Hans Göran Franck (s), Ingvar Svensson (kds), Harriet Colliander (nyd) Torgny Larsson (s), Inger René (m) och Lisbeth Staaf-Igelström (s).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Bengt Hurtig (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Thage G Peterson, Catarina Rönnung, Kurt-Ove Johansson, Hans Göran Franck, Ingvar Johnsson, Torgny Larsson och Lisbeth Staaf-Igelström (alla s) anser att den del av konstitutionsutskottets yttrande som börjar med "Konstitutionsutskottet instämmer" och slutar med "generella slutsats" bort ha följande lydelse:

Enligt konstitutionsutskottets mening bör regeringens proposition inte antas i de delar som behandlar telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, dvs. bolagiseringen av Televerket.

En förändring av televerksamheten som den framläggs i propositionen har stor betydelse för konstitutionella frågor som rör medborgarnas rätt till insyn och handhavandet av den statliga förmögenheten. Regeringen har trots en omfattande proposition inte kunnat prestera ett acceptabelt beslutsunderlag. Det är ett anständighetskrav att beslut i så här viktiga frågor grundas på ett fullgott sådant.

Kritiken gäller också ärendets handläggning. Några parlamentariska överväganden av de konstitutionella aspekterna på en bolagisering av affärsverken, i enlighet med riksdagens revisorers begäran, har således icke ägt rum. Den tunna departementspromemoria (Ds 1992:101) som utgjort underlag för regeringens överväganden har inte heller blivit föremål för sedvanlig remissbehandling.

Propositionen saknar ordentliga konsekvensanalyser, trots att konstitutionsutskottet vid olika tillfällen framhållit (1990/91:KU30) det nödvändiga i att sådana analyser presenteras. Av propositionen borde utförligt ha framgått vilka konsekvenserna blir av att verksamhet, som bedrivs i affärsverksform överflyttas till bolagsform. Beskrivningen av sådana följder vid ändrad associationsform generellt och speciellt för Televerkets del ägnas blott en halv sida av en i övrigt omfattande proposition. Det är ett grundläggande demokratiskt krav att konsekvenserna av viktiga ställningstaganden, speciellt om de berör grundlagsfrågor, kan överblickas innan beslut fattas.

I det aktuella fallet innebär bolagiseringen av Televerket att tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet inte längre blir tillämpliga. Vidare upphör den kontroll som utövas av JO, JK och RRV och ersätts endast av den kontroll som utövas av de på bolagsstämman valda revisorerna, vilket utskottet inte anser vara tillfyllest.

Konstitutionsutskottet konstaterar att propositionen inte motsvarar de krav som KU ställt på att regeringen noga ska beakta och redovisa de konstitutionella frågorna vid eventuellt ändrade associationsformer för affärsverken.

Den i propositionen centrala slutsatsen, att Telia AB så långt det är möjligt bör verka under samma förutsättningar som icke statligt ägda aktiebolag är dåligt underbyggd. Frågan vilka de närmare villkor är genom vilka Telestyrelsen skall utöva kontroll enligt telelagen är otillfredsställande belysta. Den uppföljning som äger rum i form av ett statligt aktiebolags årliga redovisning till riksdagen har ett begränsat värde.

Enligt konstitutionsutskottets mening förstärker de invändningar som Lagrådet framfört i lagstiftningsärendena de brister som ovan påtalats. De farhågor, som framförs mot att de omfattande och oprecisa uttalandena i den allmänna motiveringen till förslagen inte är ägnade att ge avsedd vägledning för rättstillämpningen, är i sig vägande skäl för att lagförslagen bör avslås.

Konstitutionsutskottet anser således att propositionen är behäftad med så många brister och oklarheter att den inte kan bifallas i här berörda delar. Regeringen bör tillsätta en parlamentarisk kommitté för att ta fram ett fullgott underlag till de viktiga konstitutionella frågor som detta ärende aktualiserar. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## Meningsyttring av suppleant

*Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.*

Bengt Hurtig (v) anför:

Jag delar i huvudsak den bedömning som görs i den avvikande meningen såvitt avser avslag på propositionen. Därutöver anser jag att motion T97 bör bifallas. För ett väl fungerande telesystem krävs telepolitiska mål av ett annat slag än de som uppräknas i förslaget till telelag. De fördelar och möjligheter till insyn som den nuvarande affärsformen för Televerket medger skulle försvinna vid en bolagsbildning.

## Särskilt yttrande

Harriet Colliander (nyd) anför:

Jag ansluter mig till utskottsmajoritetens bifall till propositionen.

Därutöver vill jag påpeka att förslaget innehåller ett par tveksamheter ur konstitutionell synpunkt.

Den första tveksamheten gäller handlingsnormen i lag om radiokommunikation vilken säger att vid tillämpningen av lagen skall radiokommunikationens betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten beaktas särskilt. Detta tänkande färgar också av sig på bestämmelsen om tillståndsgivning, där det står att tillstånd skall meddelas om det kan antas att användningen inte kommer att hindra sådan radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen. Dessa bestämmelser kan låta bra men inrymmer samtidigt en inte obetydlig fara för yttrandefriheten. Lagstifningen hindrar nämligen inte tillståndsmyndigheten från att övervaka innehållet i radiokommunikationen och att ingripa mot sådana sändningar som måhända inte faller inom ramen för vad som enligt myndigheten kan uppfattas strida mot principen om den fria åsiktsbildningen. Detta

kan i sin tur leda till att myndigheten ingriper mot vad myndigheten anser vara olämpligt innehåll genom att ta upp frågan med tillståndshavaren i syfte att nå en ändring i sändningsinnehållet eller att återkalla tillståndet. Tveksamheten ligger i att lagstiftningen öppnar för en myndighet att agera inom yttrandefrihetens område på ett sätt som inte kan utesluta maktmissbruk eller i vart fall komma i konflikt med de grundläggande principerna om yttrande- och informationsfrihet och hur sådana frågor bör handläggas.

Den andra tveksamheten rör offentlighetsprincipen och bolagiseringen. Offentlighetsprincipen är av grundläggande betydelse för vår demokrati och ger framför allt möjlighet för insyn i verksamheten. För statens bolag gäller inte offentlighetsprincipen om det inte särskilt föreskrivs. Vid en bolagisering kan intresset av offentlighet och insyn komma i konflikt med intresset av att skydda företaget från insyn, t.ex. i fråga om ekonomiska intressen eller affärshemligheter. Tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet, som ju inte gäller för statliga bolag, är inte absolut till sin karaktär utan lämnar ett inte obetydligt utrymme för att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt propositionen bör Telia AB så långt det är möjligt verka under samma förutsättningar som icke statligt ägda aktiebolag. Det kan i och för sig uppfattas som rimligt, men vad som anförts i propositionen om insyn och kontroll av verksamheten är trots allt ägnat att inge oro. Saken behandlas översiktligt och utan närmare analys av de problem som kan uppkomma för allmänheten att få nödvändig och rimlig insyn i verksamheten. Med hänsyn till offentlighetsprincipens grundläggande betydelse borde en ordentlig konsekvensanalys ha gjorts. Det kan nämligen inte uteslutas att det kan finnas en möjlighet att med stöd av lagstiftning ge medborgarna en rimlig insyn i verksamheten så länge den ägs av staten. Med förslaget finns det risk för att hemlighetsmakeriet går för långt. Det ligger i sakens natur att det kan finnas ett rimligt läge mellan det offentliga och det hemliga i statlig företagsamhet. Den balanspunkten saknas för närvarande i förslaget.