Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst

SOU 1993:17

Betänkande av Utredningen om ägandet av public service-företagen m.m.

Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst

SOU 1993:17

Betänkande av Utredningen om ägandet av public service-företagen m.m.

49

Statens offentliga utredningar
1993:17
Kulturdepartementet

Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst

Betänkande av Utredningen om ägandet av public service-företagen m.m.
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13295-8
ISSN 0375-250X

Till
statsrådet och chefen för Kulturdepartementet
Birgit Friggebo

Regeringen bemyndigade den 19 november 1992 statsrådet och chefen för Kulturdepartementet, Birgit Friggebo, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag om ägandet av public service-företagen. Med stöd av detta bemyndigande förordnades jag till särskild utredare.

Jag överlämnar nu betänkandet (SOU 1993:17) Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst.

Hovrättsassessorn Christina Lindberg, Justitiedepartementet, har varit utredningens sekreterare.

Stockholm i februari 1993

Claes Beyer

/Christina Lindberg

Innehåll

Sammanfattning

Bakgrund

Utredningen skall enligt sina direktiv utarbeta förslag om ägandet av Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB (public service-företagen) (dir. 1992:100). Utredningsuppdraget har sin bakgrund i att en stor del av de nuvarande ägarna av moderbolaget Sveriges Radio Förvaltnings AB har förklarat att de inte längre kommer att kvarstå som ägare.

Under tiden för mitt utredningsarbete har riksdagen givit regeringen till känna att den föreslår att det tillsättes en beredningsgrupp med parlamentarisk förankring, som får i uppgift att – när resultaten av min utredning föreligger – medverka i den fortsatta beredningen av frågan om ägandet av public service-företagen (1992/93:KrU8, rskr. 151). Chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Birgit Friggebo, har i januari 1993 tillsatt en sådan arbetsgrupp.

Betänkandet

Förslaget avser ägandet till aktierna i de tre programföretagen; jag har inte funnit skäl att föreslå annat än att public service-verksamheten i dessa bolag även i fortsättningen skall bedrivas i aktiebolagsform. Vidare har jag förutsatt att mitt förslag inte skall innebära att den koncern som i princip redan har upplösts återuppstår.

I betänkandet lämnar jag tre alternativa förslag till ägande av programföretagen. Ett förslag är att aktierna sprids bland det svenska folket, en slags "folkaktie". Ett annat alternativ är att en eller flera stiftelser äger aktierna. Det tredje alternativet är att staten förvärvar äganderätten till aktierna.

Alternativen har inte rangordnats. Däremot betonar jag att, oavsett vilket alternativ som väljes, det är erforderligt att utforma särskilda föreskrifter för att tillgodose syftet med public service-verksamheten. Om man väljer ett spritt ägande, måste det införas särskilda bestämmelser för att hindra en maktkoncentration av aktieägandet och för att

kunna hantera mångfalden av aktieägare. Om stiftelseformen väljs, måste föreskrivas t.ex. om val av stiftelsens styrelse och om stiftelsens inflytande på programföretagens styrelser. Om slutligen, staten skulle bli ägare, måste särskilda regler införas för att säkra programföretagens självständighet gentemot staten.

För samtliga alternativ föreslås ändringar för valbarhet till att vara styrelseledamot i programföretagen samt att regeringen inte längre skall tillsätta majoriteten i styrelserna.

I betänkandet framförs även att skäl talar för att moderbolaget, vars funktion kommer att vara att äga fastigheter för radio- och TV-verksamhet, övertas av staten.

1 Utredningsuppdraget, arbetets bedrivande m.m.

Riksdagen beslutade i juni 1992 att godkänna regeringens förslag i propositionen 1991/92:140 om den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten 1993-1996 m.m. beträffande ägarskap och företagsform för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB (public service-företagen). Riksdagsbeslutet innebar bl.a. att public service-företagen även i fortsättningen skulle bedrivas i aktiebolagsform, att de tre företagen skulle vara självständiga aktiebolag samt att moderbolaget skulle upphöra (1991/92:KrU28, rskr. 329). Ägare till public service-företagen avsågs bli pressen, näringslivet, folkrörelserna samt konstnärliga och vetenskapliga akademier och oberoende kulturella sammanslutningar. Nämnda ägargrupper fick erbjudande om detta.

Sedan det under hösten 1992 klarlagts att några ägargrupper från pressen och näringslivet inte skulle komma att bildas, och en del av förutsättningarna för riksdagsbeslutet sålunda fallit, tillkallade regeringen mig att såsom särskild utredare utarbeta förslag till ägandet av public service-företagen (dir. 1992:100).

Utgångspunkten för utredarens arbete har i direktiven angivits vara att den nya ägandeformen skall säkerställa att programverksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället. Härvid skall även andra förslag som stärker programverksamhetens självständighet kunna lämnas. Förslagen skall lämna utrymme för riksdagen att också i fortsättningen, i slutet av varje avtalsperiod, bestämma förutsättningarna för public service-verksamheten på det sätt riksdagen finner lämpligt.

Utredningsarbetet inleddes med intervjuer med samtliga styrelseordförande och verkställande direktörer i de tre public service-företagen och i moderbolaget samt med företrädare för de tre ägargrupperna folkrörelse, press och näringsliv. Jag har tagit del av tidigare utredningars ställningstaganden i bl.a. frågan om ägandeformen, det

regelverk som kringgärdar public service-verksamheten och mot bakgrund härav studerat den nuvarande organisationen och dess ansvarsfördelning.

Korrespondensen under år 1992 mellan Kulturdepartementet och företrädare för ägargrupperna och vissa av public service-företagen har, till den del den berört för utredningen väsentliga frågor, ställts till mitt förfogande.

I utredningen har beaktats ägarfunktionens särskilda utformning och begränsning i public service-företagen med hänsyn till avgiftsfinansieringen, avtalen med staten och dessas giltighetstid och till de särskilda bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen och radiolagen.

Upplysningar om ägande och ägandeformer avseende jämförliga public service-företag i andra länder har i begränsad omfattning inhämtats. Jag har sökt beakta även dessa förhållanden i utredningsarbetet.

Under utredningens gång har riksdagen i december 1992 fattat beslut om en beredningsgrupp med parlamentarisk förankring som skall medverka vid den fortsatta beredningen om ägandet av public service-företagen (1992/93:KrU8, rskr. 151). Beredningsgruppen skall arbeta med utgångspunkt i de förslag som jag som särskild utredare kommer att lägga fram. Detta riksdagsbeslut har beaktats i utredningsarbetet.

Skatterättsliga frågor har beaktats endast delvis och mycket översiktligt.

2 Regelverket kring public service-verksamheten och ansvarsfördelningen

2.1 Inledning

Ramarna för public service-företagens verksamhet finns i yttrandefrihetsgrundlagen, lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, radiolagen (1966:755), avtalen med staten om programverksamheten som i sin tur grundas på riksdagsbeslut samt genom associationsformen och ägarstrukturen. Härtill kommer de beslut av riksdagen som gäller TV-avgiftens storlek samt medelstilldelningen.

Genom riksdag och regering skall staten inför varje kommande avtalsperiod endast ange allmänna riktlinjer för public service-företagens programverksamhet (se t.ex. prop. 1991/92:140 s. 41, 1991/92:KrU28 s. 20). Statens inflytande på public service-företagens verksamhet sammanfattas i den senaste propositionen av föredragande statsrådet enligt följande (prop. 1991/92:140 s. 69): "Förutsättningarna i fråga om public service-företagens organisation och programverksamhet skall av regering och riksdag anges inför varje avtalsperiod. Dessa riktlinjer överförs till avtalsform och avtal sluts mellan staten och vart och ett av programföretagen. Därtill kommer även de grundläggande förutsättningar som anges i lag och bolagsordningar. Inför avtalsperioden ges också public service-företagen besked om vilka ekonomiska resurser som kan disponeras i värdesäkrade termer. Radionämnden ansvarar för övervakningen av att avtalen följs. Regeringen utser en del av styrelserna för programföretagen ...".

Regeringen och riksdagen skall alltså ge allmänna förutsättningar för verksamheten såsom verksamhetens uppdrag, organisation och finansiering. Förutsättningarna anges för varje avtalsperiod. Riktlinjerna binds i avtal mellan staten och programföretagen.

Enligt lagen (1989:41) om TV-avgift skall den som har en TV-mottagare betala en avgift till Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). Avgiftsbeloppet förs över till ett särskilt konto hos Riksgäldskontoret, det s.k. rundradiokontot, vilket även tillförs koncessionsavgift från

den verksamhet som Nordisk Television AB bedriver (härefter benämnd TV4). Public service-företagens kostnader för programverksamheten finansieras med medel som riksdagen anvisar från rundradiokontot. Även Radionämndens verksamhet bekostas med avgiftsmedel liksom del av Svensk Rundradio AB:s[1] verksamhet. Public service-företagen har också vissa intäkter som härrör från sponsring och försäljning av egen produktion m.m., men verksamheten finansieras till största delen med statliga medel.

2.2 Yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen får rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Vid tillståndsgivningen skall det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Den lagreglering som möjliggörs i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen återfinns i radiolagen (1966:755) som innehåller bestämmelser om tillstånd för att sända radioprogram i etern. I ordet "villkor" inbegrips ett sådant system som nu finns med avtal mellan staten och tillståndshavarna, dvs. programföretagen (prop. 1990/91:64 s. 116 f.). Villkor för sändningsrätt enligt 5 § radiolagen är att avtal mellan staten och programföretagen ingås och alltjämt är i kraft.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller en bestämmelse till skydd för tillståndshavarens självständighet. Enligt 3 kap. 4 § avgör den som sänder radioprogram självständigt vad som skall förekomma i programmen. Bestämmelsen utgör i första hand ett skydd i förhållande till tillståndsgivaren, dvs. staten, men är även avsedd att värna sändarens oberoende gentemot andra (jfr prop. 1990/91:64 s. 117). Riksdagen kan således varken genom vanlig lag eller genom riktlinjer besluta t.ex. att nyhetssändningar skall ha visst innehåll. För varje radio- och TV-program som sänds skall det finnas en utgivare (4 kap. 1 §). Utgivaren är straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvarig för vad som förekommer i programmen. Ingenting får föras in

[1] Svensk Rundradio AB är ett nytt statligt bolag med huvudmannaskap för rundradionätet (se prop. 1991/92:140 s. 82 f.).

i programmen mot utgivarens vilja (4 kap. 3 §). Utgivaren utses av den som bedriver sändningsverksamheten.

2.3 Radiolagen

Enligt 5 § radiolagen krävs tillstånd av regeringen för rätt att sända radioprogram i rundradiosändning. Med rundradiosändning avses i princip sändning av radio- eller TV-program som är avsedd att tas emot direkt av allmänheten (1 §). Rundradiosändningar förekommer i Sverige dels inom ramen för public service-företagens och TV4:s verksamhet, dels med stöd av närradiolagen (1982:459), lagen (1986:3) om rundradiosändningar av finländska televisionsprogram och lagen (1981:508) om radiotidningar.

Enligt 6 § radiolagen skall ett programföretag som fått tillstånd att sända utöva denna rätt opartiskt och sakligt. Företaget skall även beakta att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och i televisionen. Programverksamheten skall präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Av 7 § radiolagen framgår att övriga villkor för programföretagets sändningsrätt skall tas in i ett avtal mellan regeringen och företaget. I bestämmelsen anges närmare vad slags skyldigheter som får åläggas programföretaget i detta avtal, t.ex. skyldighet att sända genmälen och beriktiganden, att i programverksamheten respektera den enskildes privatliv och att endast under annonstid i televisionen sända reklam mot vederlag eller program mot betalning.

Radionämnden granskar i efterhand om ett programföretag som sänder på grund av ett tillstånd enligt radiolagen, utövar rätten att sända i enlighet med radiolagen och avtalet mellan regeringen och företaget. I avtalet mellan regeringen och programföretaget kan bestämmas att företaget skall sända redogörelse för beslut av Radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i radiolagen eller i avtalet mellan regeringen och företaget (17 §). Radionämnden har inte befogenhet att döma ut straff eller skadestånd. Däremot kan nämnden förelägga vite vid överträdelser av regler om reklam och sponsring.

2.4 Riksdagen

Riksdagen har den lagstiftande makten (1 kap. 4 § regeringsformen). Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes regleras genom lag (8 kap. 2 § regeringsformen). Vidare skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag (8 kap. 3 § regeringsformen). Detta innebär bl.a. att om särskilda associationsrättsliga bestämmelser skall införas för public service-verksamheten, detta skall ske genom lag. Avgifter motsvarande TV-avgift skall också beslutas genom lag.

Riksdagen har den ekonomiska makten. Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 § regeringsformen). Riksdagen bestämmer genom budgetreglering hur statsinkomsterna skall användas. Regeringen har emellertid att avge förslag till statsbudget (9 kap. 6 § regeringsformen).

Riksdagen beslutar om storleken på avgiften enligt lagen om TV-avgift samt hur stor del av avgifterna som skall gå till public service-verksamheten. Medelstilldelningen värdesäkras med utgångspunkt i ett index. Riksdagen beslutar om tilldelning av medel till vart och ett av de tre public service-företagen. Tidigare tilldelades medlen ett för public service-företagen gemensamt moderbolag, vilket i sin tur svarade för den vidare fördelningen av medlen inom koncernen.

Riksdagen beslutar alltså om de grundläggande förutsättningarna för public service-verksamheten, dels genom lagstiftning (radiolagen), dels genom beslut om fördelningen av medel till programföretagen. I samband med att riksdagen beslutar om fördelningen av medel anger riksdagen också riktlinjer för hur verksamheten skall bedrivas. De av riksdagen fastställda riktlinjerna tas in i avtalen mellan staten och programbolagen. I det avtal mellan staten och moderbolaget som gällde intill år 1993 angavs t.ex. i 5 § att moderbolaget skall "genom avtal med programföretagen tillse att dessa vad gäller organisation och arbetsordning, lokal och regional indelning, kanalstruktur, anlitande av utomstående, regional produktion o.d. följer de riktlinjer som godkänts av regeringen och riksdagen". I det nya avtal som träffats med t.ex. Sveriges Television AB (SVT) anges i

8 § att SVT skall beakta de riktlinjer som riksdagen fastställt avseende organisation, arbetsordning, regional indelning m.m.

2.5 Regeringen

Regeringen har den verkställande makten. Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition (9 kap. 8 § regeringsformen). Genom regleringsbrev fördelar regeringen anslagen till förfogande åt programföretagen i enlighet med riksdagens beslut. Regeringen har i princip ingen möjlighet att påverka tilldelningen av medlen efter det att riksdagen har fattat beslut i saken eftersom riksdagen anvisar medlen från rundradiokontot direkt till public service-företagen. Regeringen har emellertid en viss prövningsrätt och kan genom en ändring av regleringsbrev begränsa anslag, t.ex. i ett läge när det är önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna (jfr 1991/92:KU30 s. 77).

Regeringen har ansvaret för att de av riksdagen fastställda riktlinjerna och de grundläggande förutsättningarna för public service-verksamheten realiseras. Det är regeringen som sluter avtalen med public service-företagen. Regeringen skall då se till att avtalet utformas dels i enlighet med radiolagen, dels i enlighet med av riksdagen fastställda riktlinjer för verksamheten. Om riksdagens beslut innebär t.ex. att staten skall tillsätta viss del av ledamöterna i en styrelse, är det regeringen som företräder staten i den delen.

Regeringen godkänner de enskilda public service-företagens bolagsordningar. Ändring i bolagsordningen får ske endast med regeringens tillstånd.

2.6 Om ansvaret inom programverksamheten

I den senaste propositionen anfördes att i och med att koncernmodellen överges, skall varje bolag svara för att verksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället (prop. 1991/92:140 s. 73). Detta får anses innebära att public service-företagen skall se till att företagens arbetsordning befäster självständigheten.

2.6.1 Styrelsen

I prop. 1991/92:140 s. 70 redovisas styrelsens uppgifter i huvudsak enligt följande. Genom avtalet med staten förbinder sig företaget att följa riksdagens riktlinjer, såväl de riktlinjer som rör innehållet i programmen som de ekonomiska riktlinjerna. Styrelserna i public service-företagen har det slutliga ansvaret för bolagens programverksamhet, bl.a. att verksamheten står i överensstämmelse med det avtal som tecknats med staten. Styrelserna skall fastställa mål och långsiktiga planer samt besluta om grundläggande prioriteringar, t.ex. beträffande avvägningen mellan olika programtyper. Vidare beslutar styrelserna om respektive företags anslagsframställning, budget, planering samt viktigare utnämningar. Styrelsen skall emellertid inte ingripa i det löpande programarbetet på redaktionsnivå. Föredragande statsrådet anförde att hon anslöt sig till vad som i prop. 1977/78:91[2] sades om vikten av att gränsdragningen mellan ledning och löpande redaktionell verksamhet görs särskilt strikt i publicistiska företag.

I praktiken synes ansvarsfördelningen mellan styrelsen och verkställande direktören (VD) ha varit följande. Styrelsen har inte hand om frågor rörande innehållet i programmen. Styrelsen handhar i stället övergripande frågor om programproduktionens innehåll, såsom t.ex. hur ofta nyhetssändningar skall förekomma i radion. Vidare synes frågor om viss ny programinriktning (t.ex. morgonsändningar i TV) skall införas eller inte, behandlas i styrelsen. Sammanfattningsvis kan sägas, att styrelsen, såsom förutsättes i propositionen, beslutar i de övergripande frågor som rör programverksamheten och fastställer därmed programprinciperna. Om en viss programproduktion skulle kräva ansenligt belopp, tar styrelsen ställning till om produktion skall ske eller inte. Styrelsen utser vidare VD i bolaget.

2.6.2 Verkställande direktören och utgivare

VD fastställer programtablåer och informerar styrelsen om programtablåns utformning. Han eller hon beslutar även i personalfrågor. VD har inte det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret; det finns ett stort antal

---

[2] Prop. 1977/78:91 Radio & TV 1978-86.

utgivare, vanligen utsedda av VD, som bär detta ansvar för innehållet i de olika programmen. Bland utgivarna finns också kanalchefer och programdirektörer utsedda av styrelsen eller av VD. Dessa bär en del av det ekonomiska ansvaret med rapporteringsskyldighet till VD.

Med denna organisation bär VD det yttersta programansvaret. Visserligen vilar det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret på utgivaren och ingenting får föras in i programmet mot dennes vilja. Det ankommer dock på VD att tillsätta och entlediga utgivare. Dessutom kan VD alltid besluta att ett visst program inte får sändas, helt eller delvis.

3 Ägar- och styrelsefrågor i 1960 och 1974 års radioutredningar och uppföljningen av dessa

3.1 Inledning

Redan år 1925 började det i Sverige sändas rundradioprogram i större omfattning. Från starten reglerades verksamheten genom avtal mellan staten och företaget. Radion skulle fungera som ett företag i "allmänhetens tjänst", innebärande bl.a. att programföretaget skulle låta verksamheten präglas av saklighet och opartiskhet vid urvalet av utsända nyhetsmeddelanden. En grundförutsättning för att så skulle ske var att programverksamheten garanterades stor frihet.

Redan det första public service-företaget, AB Radiotjänst, bedrevs i aktiebolagsform. Aktieägarna utgjordes av två grupper; pressen och ett näringslivskonsortium. Av de sju styrelseledamöterna utsågs ordföranden och ytterligare en ledamot av regeringen. Pressen utsåg tre ledamöter och konsortiet två.

1933 års riksdag anhöll hos Kungl. Maj:t om en allsidig utredning av frågan, om och på vad sätt staten borde beredas ökat inflytande över verksamheten. Härefter tillsattes 1933 års rundradioutredning, som avlämnade sitt betänkande i slutet av år 1934 (SOU 1935:10 Utredning och förslag angående rundradion i Sverige). Utredningen fann att rundradion berörde alltför många människor och innebar "alltför rika möjligheter på såväl gott som ont", för att den skulle få vara en fri och av staten okontrollerad rörelse eller enbart handhas av någon enskild sammanslutning som direkt eller indirekt arbetade för sina egna intressen. I stället, menade utredningen, borde staten ensam bära ansvaret för en sådan verksamhet (s. 78). Vidare fann utredningen att det enskilda intresset inte hörde hemma inom rundradiorörelsen och att därför det mest rationella vore, att staten själv övertog en verksamhet, som på grund av sin kulturella och folkuppfostrande betydelse i en så eminent grad måste betraktas som en statens angelägenhet. Detta behövde emellertid inte enligt utredningen be-

tyda, att staten drev verksamheten i egen regi, såsom skedde i ett ämbetsverk. Utredningen fann i stället att rundradion på grund av sin egenart var bäst betjänt av att få arbeta under fria och jämförelsevis obundna former och att därför verksamheten borde överlåtas åt ett särskilt rättssubjekt, däri staten ägde hela inflytandet (s. 80). Utredningen föreslog alltså att ett aktiebolag bildades av staten i syfte att överta programverksamheten. Antalet styrelseledamöter, vilka samtliga skulle utses av regeringen (Kungl. Maj:t), föreslogs öka till nio, bl.a. för att möjliggöra representation även för landsorten.

I propositionen som följde utredningens förslag (prop. 1935:164) anslöt sig regeringen i huvudsak till utredningens förslag om ett förstatligande av programbolaget, men den föreslog att antalet styrelseledamöter skulle vara sju. Regeringen föreslog vidare att tre av ledamöterna skulle utses efter förslag av institutioner och sammanslutningar, som kunde antas ha insikter i och allmänt intresse för rundradiorörelsen. Vid riksdagsbehandlingen mötte förslaget om ökat statsinflytande stort motstånd. Den slutliga lösningen blev att aktierna skulle ligga kvar hos de förutvarande ägarna, men att staten skulle få det dominerande inflytandet i bolagets styrelse genom att tillsätta fyra ledamöter, varav tre skulle utses av regeringen och en av telestyrelsen, medan bolagsstämman skulle utse tre. Regeringen skulle vidare utse två av bolagets tre revisorer. Denna ordning bestod.

I samband med att AB Radiotjänst år 1956 fick ensamrätt att sända TV-program tillkom ett antal folkrörelser som en ny ägargrupp. Aktiekapitalet ökades. Pressens aktieinnehav minskades till 40 % och återstoden fördelades så, att folkrörelserna erhöll 40 % och näringslivet 20 %. Företagets namn ändrades till Sveriges Radio AB. Antalet styrelseledamöter utökades till elva, varav regeringen utsåg ordföranden och fem andra ledamöter och bolagsstämman utsåg fem. I anslutning till 1966 års riksdagsbeslut om bl.a. etablerandet av en andra TV-kanal, ändrades fördelningen av aktieinnehavet i Sveriges Radio AB till det som alltjämt gäller, nämligen folkrörelserna 60 %, näringslivet 20 % och pressen 20 %.

Sveriges Radios organisation har utretts vid ett flertal tillfällen. (Med "Sveriges Radio" avser jag i det följande det företag eller den koncern i vilken den avgiftsfinansierade public service-verksamheten under olika tidsperioder bedrivits.) Särskilt ingående behandlade 1960

och 1974 års radioutredningar[3] frågor om ägandeform, ägarna och styrelsens befogenheter. I det följande redovisar jag bl.a. de huvudsakliga bedömningar som utredningarna gjorde i dessa frågor och uppföljningen av utredningarna.

3.2 Ägandeformen

3.2.1 1960 års utredning

När 1960 års radioutredning arbetade hade staten det avgörande inflytandet i Sveriges Radios styrelse utan att själv äga några aktier i bolaget. Utredningen fann att det inte var tillfredsställande att bolagsstämman beviljade ansvarsfrihet för den majoritet av styrelseledamöter som stämman själv inte hade tillsatt och att den inte ägde utse mer än en av bolagets revisorer.[4] En väg att komma ur denna situation skulle enligt utredningen vara att staten också innehade majoriteten av aktierna. Utredningen anförde att vissa invändningar kunde riktas mot en sådan ordning, eftersom det kunde anses utgöra en åtgärd i syfte att öka statens inflytande över programverksamheten. Utredningen menade att denna farhåga skulle vara ogrundad, men att invändningen ändock kunde tillmätas viss tyngd, eftersom man inte borde ge ens sken av att staten dirigerade den löpande programverksamheten. Därtill framstod aktiebolagsformen (ett helt privatägt eller halv- eller helstatligt ägt bolag), som mindre lämplig för ett företag med Sveriges Radios uppgifter. Utredningen konstaterade att dåvarande aktiebolagslagen till övervägande delen bestod av bestämmelser avsedda att trygga de olika andelsägarnas ställning i olika lägen, vilka bestämmelser för Sveriges Radio antingen var överflödiga eller innebar en administrativ belastning. Vidare pekades på förhållandet att Sveriges Radio inte drevs med vinstsyfte. Ett ytterligare skäl var att aktiebolagsformen skulle innebära att det vore svårare att få Sveriges Radio skattebefriat, vilket utredningen föreslog.

Utredningen tog därför upp frågan om andra möjliga företagsformer för Sveriges Radio än aktiebolag. Efter att ha konstaterat att

---

[3] 1960 års utrednings huvudbetänkande SOU 1965:20 och 21 Radions och televisionens framtid i Sverige. 1974 års utrednings betänkande SOU 1977:19 Radio och TV 1978-1985.

[4] SOU 1965:20 s. 235.

vanligt eller affärsdrivande verk var uteslutna nämnde utredningen de s.k. public corporations som finns i Storbritannien och som är självständiga rättssubjekt på det offentliga området.[5] Utredningen konstaterade att vissa förvaltningsrättsliga regler skulle bli tillämpliga på dessa rättssubjekt, såsom t.ex. att tjänstemännen skulle arbeta under ämbetsansvar, besvär skulle kunna anföras över beslut inom företaget och handlingar skulle vara allmänna. Utredningen menade att ett rundradioföretag inte kunde arbeta under sådana villkor.

Utredningen fann i stället att Sveriges Radio även i fortsättningen skulle ha privaträttslig status och att det vore både möjligt och lämpligt att ombilda företaget till en stiftelse. Därigenom skulle man ytterligare understryka att programverksamheten var en hela samhällets angelägenhet och samtidigt komma ifrån bundenheten vid aktiebolagslagen. För stiftelseformen talade enligt utredningen även att verksamheten inte bedrevs i vinstsyfte, vilket var naturligt för en stiftelse, men knappast för ett aktiebolag. Vidare fann man det vara karakteristiskt för en stiftelse att utifrån kontinuerligt anslås medel (licensmedel) för att främja ett bestämt ändamål. Slutligen menade utredningen att det var mer naturligt att en stiftelse åtnjöt skattefrihet än ett aktiebolag.

En ombildning till en stiftelse skulle enligt utredningen inte behöva medföra att folkrörelser, näringsliv och press stod utanför företaget. Tvärtom ansågs det föreligga skäl för att dessa viktiga grupper fortfarande skulle vara representerade. Det kunde emellertid inte krävas av dem att de skulle tillskjuta kapitalet, eftersom de inte skulle erhålla någon utdelning på de insatta beloppen. Utredningen föreslog därför i stället att staten skulle lösa in aktierna. Sveriges Radios övriga tillgångar och skulder skulle flyttas över till stiftelsen. Stadgarna skulle innehålla dels tillämpliga bestämmelser i det dåvarande avtalet mellan staten och Sveriges Radio, dels dåvarande bolagsordning. Därtill skulle det träffas en överenskommelse mellan staten och stiftelsen för de uppgifter som rundradioverksamheten fyller vid krig och krigsfara.

---

[5] SOU 1965:20 s. 236 f.

3.2.2 TRU-kommitténs förslag

Med anledning av att fråga uppstått i vilken form utbildningsverksamheten inom public service-företagen skulle drivas, lade TRU-kommittén (kommittén för television och radio i utbildningen) år 1975 fram sitt huvudbetänkande SOU 1975:28 Program för ljud och bild i utbildningen. Kommittén noterade att, vid valet mellan aktiebolagsform och stiftelse, aktiebolagsformen främst syntes vara avsedd för verksamhet med inriktning på klart definierade lönsamhetskrav, som siktade till en rimlig avkastning på det egna kapitalet på lång sikt. Med hänsyn till den icke kommersiella karaktären och finansieringen över statsbudgeten, kunde TRU-kommittén inte förorda att den nya organisationen skulle driva utbildningsradio och -TV i aktiebolagsform. Kommittén föreslog i stället att den skulle drivas som en stiftelse, även om, konstaterade kommittén, den formen ursprungligen inte var avsedd för sådan verksamhet som var i fråga. Mot det främsta skälet att inte välja stiftelseformen, nämligen att det saknades detaljerad civilrättslig lagstiftning, kunde enligt kommittén hävdas att det vore tämligen enkelt att i stadgarna för stiftelsen skriva in de regler man önskade skulle gälla, hämtade t.ex. från aktiebolagslagen.

Även föredragande statsrådet fann att stiftelse var den lämpligaste organisationsformen, men han var inte beredd att förorda detta som en slutlig lösning. En möjlighet till omprövning borde enligt honom finnas redan när ställning tagits till bl.a. radioutredningens förslag om verksamhetens form för Sveriges Radio och dels Stiftelseutredningens (JU 1975:01) förslag (prop. 1975/76:110 om radio och television i utbildningsväsendet s. 119).

3.2.3 1974 års utredning

Enligt 1974 års radioutredning uteslöt kravet på att rundradioverksamheten (varmed synes ha avsetts vad jag i denna utredning benämner public service-verksamheten) skall bedrivas i former som skyddar den konstnärliga och publicistiska integriteten, att Sveriges Radio gavs ställningen av myndighet eller att den över huvud taget specialreglerades i offentliga författningar. En sådan förändring skulle ändra

den dåvarande balansen och öppna möjligheter till ett alltför stort statligt inflytande över verksamheten.[6]

Utredningen fann att det i vart fall vid den tidpunkten skulle medföra övervägande nackdelar att driva verksamheten inom ramen för en stiftelse, och pekade bl.a. på att det för stiftelser inte fanns samma ramlagstiftning som för aktiebolag, och att det därför i stiftelseurkunden måste anges ett betydande antal bestämmelser som motsvarar dem som finns i aktiebolagslagen. Utredningen framhöll att tolkningen av bestämmelserna i en stiftelseurkund skulle kunna bli en öppen fråga, medan det fanns åtskillig praxis om tolkningen av aktiebolagslagen. Vidare pekade utredningen på att de bestämmelser i aktiebolagslagen som reglerar formerna för och omfattningen av ägarnas inflytande var väl ägnade att åstadkomma den balans mellan olika intressen som man eftersträvade för rundradioorganisationens del. Med lagstiftningen om stiftelser fick formerna för huvudmännens inflytande bestämmas i varje enskilt fall. Utredningen menade att det för Sveriges Radios integritet var en fördel med den stadga som aktiebolagsformen erbjöd. Slutligen pekade utredningen på att stiftelseformen var föremål för utredning och att det var oklart hur den skulle komma att utformas på sikt.[7]

Sammanfattningsvis fann 1974 års utredning att aktiebolagsformen gav tillfredsställande och beprövade regler för den administrativa och ekonomiska verksamheten och för formerna för insyn. Utredningen föreslog därför att rundradioverksamheten även under den kommande avtalsperioden skulle bedrivas i aktiebolag. Utredningen pekade slutligen på den typ av "non-profit corporations" som hade utvecklats utomlands och att den skulle kunna passa just för rundradion.

Eftersom 1960 års radioutredning förordade stiftelsen som ägandeform, diskuterades inte ägargrupperna eller ägarnas befogenheter i större mån i utredningens betänkande. 1974 års utredning, som förordade aktiebolagsformen, diskuterade dessa frågor mer ingående.

Sveriges Radio ägdes vid tiden för 1974 års utredning av sammanlagt 78 aktieägare, utgörande tidningar och tidningssammanslutningar, folkrörelser och sammanslutningar inom näringslivet.[8] Utredningen fann att denna ägarkonstruktion utgjorde en motvikt till det

---

6 SOU 1977:19 s. 136.

7 SOU 1977:19 s. 136 f.

8 SOU 1977:19 s. 137 f.

statliga inflytandet, och att den innebar att risken var liten att någon enskild organisation eller en grupp av organisationer skulle kunna använda sin ställning som ägare för att försöka utöva ett obehörigt inflytande över verksamheten. Utredningens slutsats blev att denna konstruktion innebar goda garantier för att rundradion med starkt oberoende och stark integritet kunde bedriva sin verksamhet i överensstämmelse med de värderingar och regler som fann stöd i den helt överväldigande delen av den svenska opinionen.

Utredningen tog i viss mån upp frågor om massmediakoncentration och anförde att viss kritik hade framförts om pressens aktieinnehav. Man hade pekat på att tidningarna ofta har politisk anknytning och att det kunde vara principiellt felaktigt att pressen, som delvis befann sig i en konkurrenssituation till etermedierna, skulle ha något ägarinflytande över rundradioorganisationen. Utredningen fann att övervägande skäl talade för att det inte då skulle vidtas några åtgärder i syfte att förändra sammansättningen av aktieägare, även om det fanns fog för en del av den kritik som förekommit.

Utredningen nämnde även i detta sammanhang utredningen om stiftelser och anförde, att om verksamhetsformen för Sveriges Radio sedermera skulle förändras till en stiftelse borde man från grunden pröva vilka som skulle vara huvudmän för rundradioverksamheten.

1974 års utredning konstaterade att Sveriges Radios ägare inte skulle ha något egentligt eget ekonomiskt intresse i verksamheten. Ägandet skulle inte syfta till att tillföra verksamheten nödvändigt kapital och ägandet utgjorde därför inte heller i någon väsentlig grad en kapitalplacering med krav på förräntning. Däremot skulle ägarna i deras egenskap av företrädare för stora samhällsgrupper vaka över att verksamheten sköttes på ett ekonomiskt riktigt sätt. Därför, menade utredningen, var det inte enbart av formell betydelse att bolagsstämman i Sveriges Radio hade att ta ställning till verksamhetens förvaltning och ekonomi.[9]

Ägarnas främsta uppgift fick anses vara av mera ideell natur, nämligen att bära sin del av ansvaret för att rundradioverksamheten sköttes på det sätt som bäst överensstämmer med samhällets intressen. Det var en särskild uppgift för ägarna att utgöra en motvikt till det inflytande som staten hade över verksamheten. Denna balans mellan inflytande för staten och aktieägarna borde enligt utredningen även i fort-

---

9 SOU 1977:19 s. 139.

sättningen komma till uttryck även vid valet av styrelse. Ledamöterna borde därför också i fortsättningen utses både av staten och aktieägarna. Utredningen fann vidare att aktiebolagslagens bestämmelser om aktieägarnas bestämmanderätt var en garanti för att det drogs en klar gräns för hur långt aktieägarinflytandet över Sveriges Radios verksamhet fick sträcka sig.

Enligt utredningen var ansvarsfördelningen mellan de olika beslutande organen som då förekom i Sveriges Radio och som hade sin grund i aktiebolagslagen den riktiga. Utredningen pekade emellertid på att det vore värdefullt om bolagsstämman aktiverades till diskussioner om Sveriges Radios verksamhet också när det gällde programverksamheten, eftersom sådana diskussioner skulle kunna bidra till att programverksamheten fortlöpande belystes och kritiskt granskades utan nämnvärda risker för att programmedarbetarnas integritet trädes för när. Bolagsstämman borde därför enligt utredningen sammanträda minst två gånger om året och spela rollen av ett centralt debattforum.

3.3 Styrelsen

3.3.1 1960 års utredning

I samband med att TV infördes i Sverige under 1950-talet utökades antalet ordinarie ledamöter i styrelsen i Sveriges Radio från sju till elva. Regeringen och aktieägarna utsåg vardera fem ordinarie ledamöter och fem suppleanter. Ordföranden utsågs av regeringen. Styrelsen utsåg utom eller inom sig bolagets VD (radiochefen) som tre gånger om året skulle lämna styrelsen redogörelse för programplaner. Enligt den arbetsordning som gällde för styrelsen under sextiotalet skulle styrelsen besluta om bl.a. viktigare spörsmål rörande bolagets ekonomi, långtidsplaner för rundradioverksamheten, viktigare administrativa frågor, ändringar i avtalet mellan staten och Sveriges Radio om programverksamheten samt ändringar i arbetsordning och förslag till ändringar i bolagsordning.

1960 års utredning menade att antalet ledamöter var för stort för att styrelsen skulle kunna sägas vara en effektivt arbetande bolagsstyrelse, särskilt mot bakgrund av att suppleanterna enligt praxis

kallades till alla sammanträden.[10] Därtill fann utredningen att urvalet av styrelseledamöterna inte skedde med tillräckligt beaktande av att styrelsens huvudsakliga arbetsuppgifter låg på det administrativa och ekonomiska planet. Styrelsen sammanträdde minst fyra gånger om året. Däremellan sammanträdde ett särskilt arbetsutskott (ordföranden jämte sex ledamöter, varav tre av regeringen utsedda). Utredningen fann att det stora antalet ledamöter i styrelsen torde ha motiverats av önskemålet att bereda olika intressegrupper i samhället möjlighet att påverka programverksamheten, men att detta kunde bättre tillgodoses genom att man för sådan rådgivning inrättade ett särskilt programråd. En mindre styrelse skulle då kunna ägna sig åt skötseln av bolaget i ekonomiskt och administrativt hänseende.

Radiochefen och inte styrelsen skulle även i fortsättningen besluta i programfrågor. Styrelsen borde därför i stort sett upphöra att ta befattning med allmänna programfrågor. Däremot skulle naturligen styrelsen ta ställning till särskilt dyrbara former av programproduktion, med hänsyn till styrelsens ansvar för den ekonomiska skötseln av företaget. Även i vissa andra särskilda fall kunde enligt utredningen styrelsen ta befattning med enskilda programfrågor, t.ex. borde uttalanden av Radionämnden föredras i styrelsen.

Utredningen föreslog att antalet styrelseledamöter skulle minskas till sju personer, lika många som i det dåvarande arbetsutskottet. Av dessa skulle regeringen utse tre ledamöter och intressegrupperna vardera en. Regeringen skulle fortfarande utse ordföranden. På ledamöterna skulle ställas kravet att de skulle äga administrativ och företagsekonomisk erfarenhet och kunnighet och inte minst vara beredda att ägna tid åt företagets skötsel. Ledamöterna skulle utses för en period om fyra år.

Programrådet skulle förmedla olika meningsinriktningars synpunkter och önskemål i fråga om programmens sammansättning och utformning.[11] Antalet ledamöter i rådet föreslogs uppgå till 21 och vid rådets sammanträden skulle förutom radiochefen närvara bl.a. programdirektörerna för TV och ljudradio. Rådets huvuduppgifter skulle vara att diskutera riktlinjerna för programverksamheten, med inriktning på allmänna frågor. De redogörelser för programplaner som radiochefen enligt dåvarande ordning hade att lämna styrelsen,

---

[10] SOU 1965:20 s. 237 ff.

[11] SOU 1965:20 s. 239.

skulle i stället lämnas till programrådet. Ledamöterna föreslogs utses av regeringen.

3.3.2 1974 års utredning

1974 års utredning övervägde dels om staten skulle utse samtliga styrelseledamöter (utöver personalrepresentanterna), dels om riksdagen i stället för regeringen skulle utse de statliga styrelseledamöterna.[12] Som skäl för att staten skulle utse samtliga ledamöter hade anförts att man på det sättet skulle få ökad klarhet om ansvarsfrågorna inom företaget. Ett problem var nämligen att de statliga ledamöterna var ansvariga såväl mot bolagsstämman som i förhållande till staten, medan de av bolagsstämman utsedda ledamöterna ansvarade endast inför stämman. Utredningen fann att det första alternativet (att staten utsåg samtliga ledamöter) skulle kunna föranleda minskad klarhet i hur ansvarighetslinjerna gick. Därtill skulle det sannolikt upplevas som en olämplig politisering av Sveriges Radios ledning; i vart fall skulle misstankar om detta lätt finna stöd. Programverksamheten skulle kunna förlora i trovärdighet. Slutligen menade utredningen att om ägarna fråntogs rätten att utse styrelseledamöter skulle ägarfunktionen urholkas på ett allvarligt sätt.

Om det förbehölls åt riksdagen att utse Sveriges Radios styrelse skulle det enligt utredningen inte vara förenligt med den genomgående princip om maktfördelning som görs i grundlagen mellan riksdag och regering, innebärande att det är regeringen som skall svara för den verkställande makten. Vidare kunde det upplevas som en klar och olämplig politisering av organisationens ledning, om Sveriges Radios styrelse utgjorde en trogen återspegling av partiernas ställning i riksdagen. Därför, menade utredningen, skulle regeringen även i fortsättningen utse ordföranden samt fem ytterligare ledamöter och bolagsstämman likaledes fem ledamöter. Därtill kom de två personalrepresentanterna. Radiochefen, som utsågs av styrelsens övriga medlemmar, skulle ingå i styrelsen.

De exakta gränserna mellan ledning och löpande förvaltning var, konstaterade utredningen, ganska flytande och aktiebolagslagen gav ganska stora friheter åt det enskilda företaget att självt avgöra var

---

12 SOU 1977:19 s. 140 f.

denna gräns skulle gå. Utredningen framhöll att man inom publicistiska företag hade anledning att göra gränsdragningen särskilt strikt, varvid företagsstyrelsen över huvud taget inte borde blanda sig i det löpande redaktionella arbetet. Styrelsens uppgifter skulle främst avse övergripande planering och således ligga på det administrativa och ekonomiska området. Den strikta gränsdragningen mellan styrelseuppgifter och uppgifter för de anställda skulle enligt utredningen prägla Sveriges Radio även i framtiden.[13] Vad gällde programverksamheten borde styrelsens uppgift vara att ge allmänna riktlinjer och övervaka att dessa riktlinjer efterlevdes. Riktlinjerna skulle enligt utredningen vara av allmän natur och ge stor frihet åt de anställda inom programenheterna att under enhetschefens ledning närmare utforma programverksamheten. I övrigt skulle styrelsen ansvara för organisationen av företaget och för att det fungerade effektivt och ekonomiskt. Därför var det enligt utredningen viktigt att styrelsen tog ett särskilt ansvar för den lång- och kortsiktiga planeringen av verksamheten.

3.4 Uppföljning av 1960 års radioutredning

Riksdagen fattade år 1966 beslut om riktlinjer för rundradioverksamheten.[14] Besluten grundades på förslagen av 1960 års radioutredning. I propositionen lades emellertid inte fram förslag om att Sveriges Radio AB skulle omvandlas till stiftelse. Departementschefen anförde att han inte funnit att de skattetekniska och andra skäl utredningen anfört till stöd för sitt förslag var bärande. I propositionen avvisades även utredningens förslag om att minska antalet ledamöter i styrelsen, liksom förslaget om inrättande av ett särskilt programråd.

3.5 Uppföljning av 1974 års radioutredning

Dåvarande regeringens förslag (prop. 1977/78:91) innebar att public service-verksamheten i framtiden skulle bedrivas av fyra programföretag, ett för TV, ett för riksradio, ett för lokalradio och ett

---

[13] SOU 1977:19 s. 142

[14] Prop. 1966:136, SU 1966:163, rskr. 388.

för utbildningsradio. Den samlade verksamheten skulle ha frihet och självständighet gentemot staten. För att tillgodose detta ansågs att de fyra programbolagen skulle föras samman i en koncern som leddes av ett moderbolag. Kulturutskottet delade regeringens uppfattning (1977/78:KrU24 s. 15 ff.). Stiftelseformen nämndes knappt i sammanhanget.

I propositionen anfördes att moderbolaget i princip borde ha beslutande uppgifter endast inom fyra områden som rörde programbolagens verksamhet, nämligen ingivande av anslagsframställningar för koncernens samlade verksamhet, beslut om medelstilldelning till programbolagen inom givna totalramar, fördelning av sändningstid mellan programbolagen och tillsättande av majoriteten av ledamöterna i programbolagens styrelser (prop. s. 162 ff.). Vidare framhölls att moderbolaget måste ha ett övergripande ansvar för planeringsverksamheten inom hela koncernen. Föredragande statsrådet sade att han avsåg att vid kommande förhandlingar försöka nå en överenskommelse om att i företagets bolagsordning intogs en bestämmelse om att styrelsen i moderbolaget skulle bestå av totalt 15 ledamöter, varav ordföranden och sex övriga ledamöter att utses av regeringen, fem av aktieägarna och två, i enlighet med lag, av de anställda inom bolaget. Den femtonde ledamoten skulle vara VD.

De fyra programbolagen borde enligt propositionen vara helt självständiga dotterbolag med rättigheter och förpliktelser fastställda i avtal, som de tecknade direkt med staten. För att bolagen skulle få den avsedda självständigheten i programverksamheten måste de – utöver frihet att använda tilldelade ekonomiska resurser – ha frihet att utforma den egna organisationen, tekniken, administrationen och ekonomiska förvaltningen samt att bestämma om personalpolitik och personalrekrytering (prop. s. 165 ff.). Vidare betonades att avsikten var att i kommande avtal med de fyra programföretagen endast behandla frågor av mer principiell betydelse. Det sades vidare i propositionen att styrelserna i programföretagen borde bestå av 14 ledamöter, varav ordföranden och tio andra utsåges av moderbolagets styrelse och två av personalen. VD borde vara självskriven ledamot (prop. s. 169).

Kulturutskottet betonade att vad som sades i propositionen om sammansättningen av styrelserna i moderbolaget och programföretagen och sättet för hur de skulle utses endast innebar ett angivande av riktlinjer som statsrådet avsåg att följa i underhandlingar med bolagen. Utskottet anslöt sig till dessa riktlinjer (1977/78:KrU24 s. 25).

År 1979 omorganiserades sålunda Sveriges Radio till en koncern. Sveriges Radio AB blev moderbolag i koncernen och ägde samtliga aktier i dotterföretagen Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Radiotjänst i Kiruna AB. Aktierna i Sveriges Radio AB (moderbolaget) ägdes till 60 % av folkrörelserna, 20 % av näringslivet och till 20 % av pressen.

4 Överväganden och beslut om Sveriges Radios organisation 1986–1993

4.1 Inför avtalsperioden med början år 1986

Regeringen tillkallade en beredningsgrupp med uppgift att behandla frågor som rörde förberedelserna för den nya avtalsperioden. I propositionen som följde på denna beredning (prop. 1985/86:99) konstaterade föredragande statsrådet att den nya organisationen från 1978 års beslut hade funnit sin form, men att det fanns vissa oklarheter i samordning och ansvarsfördelning. Av propositionen framgår att det förekommit ingående diskussioner om organisationen.

Vissa förändringar som föreslogs inom ramen för koncernmodellen syftade till att stärka moderbolaget samt att försöka komma till rätta med oklarheter i dåvarande organisation och då dra nytta av gjorda erfarenheter. Föredragande statsrådet sade sig sträva efter att dessa förändringar skulle stärka koncernens integritet och avlasta regering och riksdag en del beslut rörande verksamheten. Förstärkningen av moderbolagets befogenheter avsåg de administrativa och ekonomiska områdena. Det förutsattes inte några egentliga förändringar av moderbolagets ägarstruktur. Det konstaterades att ägarna inte deltog i de löpande finansieringsbesluten, utan att ägarnas inflytande främst bestod i att delta i styrelsearbetet. Den främsta uppgiften var således av ideellt slag. Genom att lägga det formella ägandet på andra, bidrog staten till en spridning av inflytandet över rundradioverksamheten. Samtidigt, anfördes i propositionen, har det hela tiden förutsatts att ägarna lika lite som staten får inkräkta på den publicistiska självständigheten (s. 53).

Samtliga ägargrupper hade framfört erinringar mot den allt för svaga ställning som de ansåg sig ha i den dåvarande organisationen. Bland annat hade föreslagits att ägarna borde få utse majoriteten av ledamöterna samt ordföranden i moderbolagets styrelse. Statsrådet var inte berett att föreslå någon ändring i styrkeförhållandet mellan de av staten utsedda representanterna och de av bolagsstämman utsedda ledamöterna i moderbolagets styrelse (prop. s. 53 f.).

Det konstaterades att aktiebolagsformen inte var helt lämpad för Sveriges Radio, men man var inte då beredd att föreslå en övergång till en annan associationsform. Det betonades bl.a. att ett inflytande för aktieägarna i ekonomiska frågor givetvis måste förutsätta ett betydande ekonomiskt engagemang och risktagande från deras sida. Detta var emellertid inte aktuellt, eftersom ägarnas funktion var av ideell natur. I propositionen nämndes även stiftelseformen. Som skäl mot denna anfördes bl.a. att den då inte var lagreglerad, att ett lagstiftningsarbete pågick samt att stiftelseformen i Sverige ditintills aldrig utnyttjats för verksamhet av tillnärmelsevis Sveriges Radios omfattning (prop. s. 54).

Med anledning av att det "tid efter annan" framförts synpunkter som ifrågasatte pressens roll som ägare anfördes, att det var av stort värde att pressen var representerad som ägare. Om det skulle visa sig att enskilda ägare inom pressgruppen riskerade att komma i intressekonflikt med Sveriges Radio, t.ex. på grund av engagemang i kabel-TV, sade föredragande statsrådet att han utgick från att dessa inte skulle låta sig nomineras till styrelseposter inom koncernen. Frågan om pressens roll som ägare borde tas upp till förnyat övervägande om tidningsvärlden kraftigt skulle öka sitt engagemang inom annan med Sveriges Radio konkurrerande verksamhet (prop. s. 54).

Utskottet tillstyrkte i allt väsentligt förslagen i propositionen (1985/86:KrU21).

Riksdagen beslöt år 1987 att huvudmannaskapet för uppbörden av mottagaravgifter och avgiftskontroll skulle anförtros Sveriges Radio. Härefter inträdde dotterbolaget RIKAB i koncernen (prop. 1987/88:100, KrU11, rskr. 220).

4.2 Inför avtalsperioden med början år 1993

4.2.1 Proposition om grundprinciper

Inför den nya avtalsperioden år 1993 anförde föredragande statsrådet i prop. 1990/91:149 om radio och TV-frågor, att riksdagen borde ta ställning till de grundprinciper som skulle gälla i fråga om Sveriges Radios uppdrag, ekonomiska förutsättningar, ägarförhållanden, företagsform samt organisation. Det sades bl.a. att aktiebolagsformen

skulle behållas och att ägarförhållandena i princip skulle bestå men att organisationen borde ses över, eftersom ansvarsfördelningen mellan moderbolag och dotterbolag var oklar.

I propositionen föreslog dåvarande regeringen att programverksamheten under den nya avtalsperioden skulle handhas av tre programbolag, innebärande att Lokalradion och Riksradion fördes samman till ett ljudradioföretag. Som skäl för att programverksamheten skulle vara organiserad i en koncern anfördes att det var viktigt att public service-verksamheten uppträdde samlat och utnyttjade sin konkurrensförmåga maximalt. Existensen av ett moderbolag underlättade att programverksamheten kunde bedrivas självständigt i förhållande till staten och olika intressegrupper. Vidare föreslogs att moderbolagets och dotterföretagens styrelser skulle ha ett mer omfattande personsamband, så att elva av moderbolagets ledamöter skulle ingå i programföretagens styrelser (prop. s. 174 f.).

Kulturutskottet anförde, när det gällde val av styrelseledamöterna inom koncernen, att även de av regeringen utsedda ledamöterna i moderbolagets och programbolagens styrelser skulle utses i enlighet med de principer som då gällde bl.a. i vad avsåg den parlamentariska förankringen. Vidare ansåg utskottet att uppdraget som ordförande i programbolag inte skulle förenas med ledamotskap i moderbolagets styrelse (KrU7y s. 7). Utskottet hade inget att erinra mot att beredningsarbetet inför den kommande avtalsperioden utgick från att det därefter skulle finnas tre programföretag.

4.2.2 Propositionen om närmare riktlinjer

I prop. 1991/92:140 om den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten 1993-1996 m.m. anfördes om ägandeformen bland annat följande. Det förhållandet att public service-verksamheten årligen omsätter mer än fyra miljarder kronor motiverar att kraven på ekonomisk redovisning, tydlig ansvarsfördelning m.m. bör vara höga, vilket automatiskt följer med aktiebolagsformen. Varken för verksamheten i de nuvarande programföretagen eller för en tänkt instans mellan å ena sidan riksdag och regering och å andra sidan programföretagen, vore stiftelseformen lämplig eftersom det rådde osäkerhet om utformningen av kommande lagstiftning om stiftelser. Att låsa förutsättningarna för verksamheten utan att veta på vilka villkor som

förändringar i framtiden kan företas vore inte lämpligt. Det var därför viktigare att fokusera de förutsättningar som torde vara mer betydelsefulla för public service-företagens uppdrag, nämligen innehållet i lagar och avtal samt ekonomiska ramar och styrelsernas sammansättning och arbete. Inför den avtalsperiod som inleds år 1997 borde enligt föredragande statsrådet förutsättningarna för att driva verksamhet i stiftelseform ha klarlagts, och hon utgick från att stiftelsebildning vid den tidpunkten skulle kunna vara ett alternativ bland flera andra lösningar (prop. s. 66 ff.). Moderbolaget föreslogs upphöra år 1993. Vidare föreslog regeringen att ett publikråd skulle inrättas.

Styrelserna i programföretagen föreslogs bestå av nio ledamöter. Regeringen skulle utse ordföranden och tre ledamöter. Ägarna skulle utse två ledamöter. VD avsågs vara självskriven ledamot.

4.2.3 Riksdagens beslut våren 1992

Riksdagens beslut om den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten den 2 juni 1992 (1991/92:KrU28, rskr. 329) innebar i huvudsak följande förändringar. Moderbolaget skulle upphöra. Sveriges Television, Sveriges Radio (det nuvarande Sveriges Riksradio och Sveriges Lokalradio sammanslagna) och Sveriges Utbildningsradio skulle bli självständiga aktiebolag och gemensamt äga Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). Riksdagen skulle besluta om medelstilldelning direkt till de tre programbolagen. Programföretagens styrelser minskades till nio personer. Tidigare ägare av moderbolaget och en ny ägargrupp, bestående av konstnärliga och vetenskapliga akademier och oberoende kulturella sammanslutningar, skulle erbjudas att bli ägare till de tre programföretagen. Regler om hembudsskyldighet till staten skulle införas. Aktierna skulle fördelas enligt följande: Pressen, näringslivet och den nya ägargruppen vardera 20 % och folkrörelserna 40 %.

Förslaget om inrättande av ett publikråd förkastades av Konstitutionsutskottet under angivande av bl.a. att programverksamheten inte borde underkastas någon annan kontroll från statens sida än Radionämndens granskning och den prövning som kan ske i yttrandefrihetsmål enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Kulturutskottet anslöt sig till KU:s bedömning. I övrigt fattade riksdagen beslut i

huvudsak i enlighet med propositionen. På förslag av Kulturutskottet beslöts dock även att två suppleanter skall utses i varje styrelse, varav en utses av regeringen och en av ägarna, samt att aktier som staten förvärvat efter hembud skulle kunna säljas till någon som var att hänföra till någon eller några av ägargrupperna.

4.3 Ändrade förhållanden efter 1992 års riksdagsbeslut

Med anledning bl.a. av att det inte bildades några nya ägargrupper från press och näringsliv kunde riksdagens beslut inte helt genomföras. Regeringen och de då- och nuvarande ägarna träffade en överenskommelse under hösten 1992 innebärande att nuvarande ägarförhållanden kvarstår till den 1 juli 1993 under förutsättning att det framtida ägandet av public service-företagen under mellantiden utreds. Med anledning av dessa ändrade förhållanden beslutades följande att gälla tills vidare (skr. 1992/93:147).

Moderbolaget, som i december 1992 antagit firman Sveriges Radio Förvaltnings AB, upplöses inte, utan kvarstår som ägare till aktierna i de tre programbolagen, till RIKAB och till fastigheterna. Enligt en av regeringen den 17 december 1992 fastställd bolagsordning, består Sveriges Radio Förvaltnings AB:s verksamhet i att äga och förvalta fastigheter och lokaler för radio- och televisionsverksamhet, aktier i radio- och televisionsföretag och annan därmed förenlig verksamhet. Moderbolaget skall därtill naturligen svara för de uppgifter som enligt lag åvilar ett moderbolag i en koncern såvitt avser räkenskaper och redovisning. Därav följer att moderbolaget även bör besluta om system och riktlinjer för redovisning av resurs- och medelsanvändningen i koncernens bolag. Något nytt avtal om programverksamheten kommer inte att träffas med moderbolaget, eftersom moderbolaget inte längre har något ansvar för programverksamheten. I moderbolagets och i de tre programbolagens bolagsordningar har införts bestämmelser om hembudsskyldighet till staten. Enligt särskilt avtal skall Sveriges Television AB svara för förvaltningen av rundradiomedlen.

5 Rundradioverksamheten i några andra länder

5.1 Inledning[15]

Det föreligger stora skillnader mellan organisationsformerna för etermedier i olika länder. Vissa är t.ex. helt statsfinansierade medan andra är helt eller delvis beroende av reklamintäkter för sin verksamhet. Nedan följer en kortfattad beskrivning av ägandeformen i några av de andra nordiska länderna samt i England.

5.2 Danmark

Enligt lov om radio- og fjernsynsvirksomhed[16] är Danmarks Radio en *självständig offentlig institution*, som är skyldig att till hela befolkningen sprida radio- och TV-program av visst innehåll (7 §).

Danmarks Radio leds av en *styrelse* om 11 ledamöter, som tillsättes av Kulturministern. Ordföranden utses direkt av ministern, medan nio ledamöter utses av Folketinget. Av dessa nio utser ministern en vice ordförande. De anställda utser en ledamot. Styrelseledamöterna utses för en period om fyra år. Folketingsledamot får inte sitta i styrelsen.

Styrelsen har det yttersta ansvaret för att de bestämmelser om institutionens verksamhet som är lagfästa efterlevs och fastställer allmänna riktlinjer för Danmarks Radios verksamhet. Ministern utfärdar en instruktion för Danmarks Radio efter förslag av styrelsen. Styrelsen tillsätter en *generaldirektör* som har det dagliga programansvaret. GD:n har även hand om den löpande administrativa och ekonomiska förvaltningen av Danmarks Radio.

---

15 Jfr Wirén, K-H; Kampen om TV, 1986, s. 21 ff. och Broadcasting Standards Council; Television and the Public Interest (J G Blumer), 1992, samt SOU 1977:19 s. 52 ff.

16 Lov nr. 1065 af 23. december 1992

Verksamheten *finansieras* genom bl.a. avgifter, försäljningsintäkter m.m.

Storleken på radio- och TV-avgifterna fastställs av ministern med godkännande av Folketingets finansutskott. Danmarks Radio debiterar avgifterna som fördelas i Radiofonden och TV2-fonden enligt ministerns närmare föreskrifter. Radiofonden förvaltas av styrelsen i Danmarks Radio.

Kulturministern tillsätter även ett *programråd*, vars medlemmar utses för en tid av fyra år. Programrådet är ett rådgivande organ som skall avhandla Danmarks Radios programverksamhet och som kan ge utlåtanden till styrelsen och direktionen. På det regionala området finns 15 amtsprogramråd.

Danmarks Radios räkenkaper granskas av Riksrevisionen, varefter ministern godkänner räkenskaperna och tillställer Folketinget dem för information.

TV2 är en *"självägande institution"*, ledd av en styrelse (den centrala styrelsen) om nio ledamöter som tillsättes av ministern för Kulturdepartementet. Sex av ledamöterna utses av ministern. Dessa sex skall ha insikt om kultur, massmedia m.m. Regionala styrelser utser två av ledamöterna och arbetstagare i riksverksamheten utser en ledamot. Av de valda ledamöterna utser ministern ordförande och vice ordförande. Ministern utfärdar efter förslag av den centrala styrelsen instruktioner för den samlade TV2-verksamheten.

Den centrala styrelsen har den överordnade förvaltningen av TV2-verksamheten och bestämmer allmänna förhållningslinjer för denna. Styrelsen ingår och säger upp kollektivavtal för de fast anställda i TV2:s verksamhet. Styrelsen utser vidare en *administrerende direktör* (den danska motsvarigheten till VD) som har hand om den löpande förvaltningen, liksom programansvaret. Direktören anställer personal.

TV2 består av en landstäckande verksamhet och åtta regionala TV2-verksamheter. En regional verksamhet skall omfatta en eller flera amtskommuner. Ministern utfärdar närmare föreskrifter om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att sådan verksamhet skall få bedrivas och skall godkänna sådan verksamhet. En regional styrelse har den övergripande förvaltningen av den regionala verksamheten. Det finns också en regional direktör, som är programansvarig.

TV2:s andel av TV-avgifterna, c:a 6 %, sätts in i en särskild fond, TV2-fonden, som förvaltas av den centrala styrelsen. I fonden ingår även överskott för reklamverksamhet. TV2:s samlade verksamhet finansieras av belopp som överförs från TV2-fonden i enlighet med den rambudget som fastställts av ministern och genom intäkter för försäljning av program, bidrag m.m. TV2 finansieras till 80-85 % med reklamintäkter. För att TV2-verksamheten skall försäkras bestå, ställs en statsgaranti, vars storlek beslutas av ministern efter godkännande av finansutskottet.

Ministern har även bildat ett aktiebolag (TV2 Reklame A/S) som skall förmedla reklam i TV2. Aktierna tecknas av staten. Ministern skall godkänna bolagsordningen och ändringar av denna. Överskott från bolagets verksamhet tillförs TV2-fonden.

Det finns även ett programråd för TV2-verksamheten, och som tillsätts av ministern. Den regionala TV2-verksamheten kan ha egna programråd.

5.3 Finland

Den finska rundradion drivs i form av ett statligt ägt *aktiebolag*, Oy Yleisradio Ab (YLE). YLE äger aktier i ett annat TV-bolag, MTV Oy, vilket är ett reklam-TV-bolag. MTV hyrde tidigare sändningstid av YLE i samma kanaler som YLE sände program över. Från 1993 hyr MTV ett tredje TV-kanalnät och över de två andra näten sänds endast YLE:s program.

YLE:s sändningsverksamhet grundas på koncessionsbeslut av regeringen. Det krävs således tillstånd för att bedriva rundradioverksamhet. I tillståndsbeslutet meddelas även föreskrifter, bl.a. i vad avser samarbetet med MTV. I beslutet anges även att en representant från departementet (Trafikministeriet) har rätt att delta och yttra sig på Förvaltningsrådets (se nedan) och styrelsens sammanträden.

Alla markbundna sändningar sker inom ramen för YLE:s koncession. YLE har t.ex. rätt att i sin TV-verksamhet använda sig av MTV. Vidare finns bestämmelser om att Trafikministeriet har rätt att granska MTV:s bokföring. MTV har rätt att sända reklam i samband med vissa av YLE:s sportsändningar.

YLE har även konkurrens på radiosidan, genom privata kommersiella och icke-kommersiella lokalradiostationer. Det sänds inte reklam i YLE:s kanaler.

YLE:s verksamhet finansieras främst genom TV-avgifter. Regeringen bestämmer avgiftens storlek. Avgifterna förs till en särskild fond som bildades i enlighet med lagen om radioanläggningar från 1927. Radiofondens medel används enligt regeringens prövning till främjande av rundradioverksamheten. I praktiken går så gott som allt till YLE.

YLE:s högsta beslutande organ är *Förvaltningsrådet*, som består av 21 ledamöter. Riksdagen väljer ledamöterna i enlighet med representationen i riksdagen. Förvaltningsrådet kan bl.a. fastställa bestämmelser för programverksamheten och övervakar YLE:s allmänna programverksamhet. Förvaltningsrådet övervakar också programpolitiskt MTV. Vidare fastställer Förvaltningsrådet YLE:s budget.

YLE:s *styrelse*, som består av sju ledamöter, väljs av Förvaltningsrådet. Styrelsen utgörs i princip av direktörerna för verksamheten.

De tidigare programråden har ersatts av en *Programnämnd*, bestående av fyra ledamöter, varav två representerar sakkunskap i medieetik utanför YLE:s verksamhet, en representerar YLE och en radio- och TV-redaktörernas förbund. Programnämnden har till uppgift att mot bakgrund av klagomål bl.a. tolka om programmen följer programreglerna.

5.4 Norge

Norsk rikskringkastning (NRK) har en lagfäst rätt att sända. Andra programföretag måste ha koncession. NRK har numera en reklamfinansierad konkurrent, TV2. Därutöver finns TV Norge, en privat kanal som sänder endast över satellit.

NRK, som tidigare var ett av staten helägt bolag, har för ett par år sedan ombildats till en *stiftelse*. Den norska stiftelselagen är tillämplig på stiftelsen om inte annat sägs i kringkastningsloven. Stiftelsen har bildats av statliga medel. Det är stiftelsen som bedriver verksamheten.

Stiftelsens stadgar (vedtektene) fastställs av regeringen. Ändringar i stadgarna beslutas av stiftelsens styrelse, men skall godkännas av regeringen. Regeringen har rätt att besluta att stiftelsens tillgångar utan vederlag skall återföras till staten.

Stiftelsens *styrelse* leder NRK:s verksamhet och fattar beslut om fördelning av stiftelsens medel. Styrelsen består av sju ledamöter och suppleanter (personliga varamedlemmar). Ordföranden (formannen), vice ordföranden och tre ledamöter med suppleanter utnämns av regeringen för fyra år. Uppdraget som styrelseledamot är tidsbegränsat till åtta år. Två ledamöter (med suppleanter) utses för två år efter förslag från de tillsatta genom skriftligt valförfarande. Regeringen meddelar närmare föreskrifter (instruktion) om styrelsen. Det ställs inga särskilda krav på en styrelseledamot, men det eftersträvas att få en bredast möjlig representation med hänsyn tagen till geografiska, politiska och kulturella förhållanden. Stortingsledamöter utses inte till ledamöter i styrelsen.

Styrelsen skall till Kulturdepartementet årligen inge bl.a. redovisningar avseende föregående och kommande verksamhetsår och skisser avseende tilltänkta förändringar inom de närmaste 3–5 åren. Styrelsen har ingen bestämmanderätt i vad avser den löpande programverksamheten. Denna bestämmanderätt och därtill hörande ansvar ligger i stället på *kringkastningschefen*. Han/hon tillsättes av regeringen för en åttaårsperiod. Det är således kringkastningschefen som är redaktör för programmen och som leder den löpande verksamheten.

NRK förvaltar den programtekniska verksamheten. Annan teknisk verksamhet handhas av Televerket i samarbete med NRK, ett samarbete som regeringen får närmare reglera.

NRK:s verksamhet *finansierias* med avgifter och intäkter från försäljning. Avgifternas storlek fastställs av Stortinget.

TV2 är enligt villkor för sändningstillståndet förpliktat att bedriva verksamheten efter principen om "allmennkringkastning", med andra ord public service. Detta gäller även för den nya landstäckande radiokanalen, P4, som nyligen fått koncession för att upprätta och bedriva reklamfinansierad radio.

5.5 England

I England finns fyra rikstäckande TV-kanaler, BBC1 och BBC2, som är till största delen avgiftsfinansierade, och Channel 3 (f.d. ITV) och Channel 4, vilka är reklamfinansierade.

The British Broadcasting Corporation, BBC, är ett självständigt, icke vinstgivande public service-företag, med cirka 26.000 anställda.

BBC fick sitt första s.k. Royal Charter år 1927. Chartern är ett avtal mellan staten och BBC som löper på tio år. På grundval av avtalet utfärdas ett tillstånd (the BBC licence) som innehåller regler för programverksamheten, organisationen m.m. BBC:s nuvarande Charter löper ut år 1996.

BBC leds av en styrelse, *the BBC Board of Governors,* som består av tolv ledamöter som utses av regeringen på fem år. The Board of Governors är ansvarig för att BBC uppfyller avtalet mellan staten och BBC. The Governors utser en direktion, *the Board of Managers,* som leds av en generaldirektör, *the Director General.* The Director General är ansvarig för BBC:s programverksamhet inför the Governors. The Governors fattar dock strategiska beslut om programverksamheten i stort. Dess beslut verkställs av the Director General och dennes medarbetare i direktionen.

Regeringen har ett ganska stort inflytande på programverksamheten, men ingen möjlighet att påverka innehållet i programmen. Den minister som har hand om mediafrågor skall emellertid godkänna investeringar av större betydelse. Företaget anses vara svårt att kontrollera utifrån, därför att beslut om programinnehållet fattas långt ned i kedjan av kanalchefer, programdirektörer, enhetschefer etc.[17] Därmed har egentligen inte heller ordföranden eller the Director General någon betydande makt över BBC:s sändningar.

När BBC tillkom var det ett privat företag med monopol på sändningar efter tillstånd av staten. Aktieägarnas utdelning var begränsad så att deras huvudsakliga intresse i radion kom att ligga i försäljningen av radiomottagare. Som aktieägare godkändes endast de bolag som accepterade huvudprincipen att sändningarna skulle ske i det allmänna intresset (public interest). Verksamheten finansierades med en mottagaravgift. Företaget styrdes av en direktion, bestående av ledamöter från de sex största radioföretagen och en ordförande som utsågs av postministern. Under andra hälften av 1920-talet ändrades BBC:s status från privatbolag till "public corporation". Radioföretagen förlorade sina platser i styrelsen och det nya företaget blev tämligen statsdominerat. Styrelsen ersattes av en Board of Governors som utsågs av postministern.

Under 1950-talet fick BBC konkurrens, genom inrättandet av ett kommersiellt TV-system, *Independent Television* (ITV). Även ITV

---

[17] Jfr Jeremy Tunstall, The Media in Britain, Constable, London, (1983) s. 197.

blev emellertid statskontrollerat. Den offentligrättsliga korporationen ITA *(Independent Television Authority)* fick det övergripande ansvaret för den reklamfinansierade TV:n och ansvaret för övervakning och kontroll. Efter det att kommersiell lokalradio infördes på 1970-talet, fick ITA det övergripande ansvaret även för denna och ändrade därvid namn till IBA *(Independent Broadcasting Authority)*. Under IBA sorterade privata TV-bolag och ett antal lokala och regionala radiobolag. Verksamheten finansierades med reklamintäkter och till en del av programförsäljning. IBA utformade regler men deltog även aktivt i planeringen av verksamheten inom de olika bolagen och kunde gripa in i programverksamheten. IBA:s styrelse om elva personer utsågs av regeringen.

IBA har fr.o.m. 1993 ersatts av ITC *(the Independent Television Commission)* och *the Radio Authority*.

I och med The Broadcasting Act från 1990 tillkom ett helt nytt regelverk för kommersiell radio och TV. Bland annat ändrades koncessionsvillkoren för Channel 3 (gamla ITV) på så sätt att högstbjudande fick tillstånd.

6 Sammanträffanden med ställföreträdare för moderbolaget, programföretagen och ägargrupperna m.m.

Som framgår av avsnitt 1 har jag under utredningsarbetet sammanträffat med samtliga ordförande och verkställande direktörer i programföretagen och moderbolaget och med ställföreträdare för ägargrupperna. Ibland har nära medarbetare deltagit i mötena.

Sålunda har jag under december 1992 träffat Björn Rosengren, Örjan Wallqvist och Håkan Fahlberg (moderbolaget), Lennart Sandgren, Sam Nilsson och Britt-Marie Blanck (Sveriges Television AB), Jan-Erik Wikström, Ove Joanson och Jan Engdahl (Sveriges Radio AB), Kjell Mattsson och Lars Hansson (Sveriges Utbildningsradio AB), Stefan Gullberg och Ulf Lagerström (folkrörelsegruppen), Iwan Ahlström och Torkel Unge (näringslivsgruppen) samt Rune Sirvell (pressgruppen).

Jag har även haft ett möte med ordföranden i Kulturutskottet, Åke Gustavsson.

Sammanträffandena gav en god bakgrund till det fortsatta utredningsarbetet. Ställföreträdarna för företagen och för ägargrupperna redovisade på ett öppet sätt hur de ser på den ägarkonstruktion som rått sedan nära sjuttio år tillbaka och sin uppfattning om orsaken till den situation som nu uppstått. Vidare fick jag synpunkter på den nuvarande styrelsesammansättningen och dess inverkan på styrelsearbetet. De intervjuade lämnade också upplysningar om det praktiska styrelsearbetet och om företagens interna arbetsordning. Slutligen belystes från olika håll vari självständigheten gentemot otillbörliga påtryckningar anses bestå.

Sammanfattningsvis kan framhållas att jag av mötena fått intrycket att de intervjuade visade ett starkt stöd för public service-verksamheten som sådan och att man anser det vara av stor vikt att det slås vakt om dess oberoende gentemot staten och andra maktgrupper.

7 Mina överväganden

7.1 Allmänna utgångspunkter

7.1.1 Ägande och ägarfunktioner i allmänhet

Ägande av företag och aktieägandets funktion har sedan lång tid tillbaka varit föremål för politisk och ekonomisk debatt och berörts i flera utredningar och ett antal böcker.[18] Frågor om inflytande och maktkoncentration har därvid tilldragit sig särskilt intresse. Men man har också sökt penetrera aktieägandets funktion och den verkan olika typer och koncentrationer av aktieägare kan ha på ett företags effektivitet och lönsamhet.

Gemensamt för dessa analyser är att ägarna beskrivs som de som sist och slutligen besitter den avgörande makten i företaget, en makt som de förmodas använda för att maximera tillväxten och avkastningen på det av dem satsade riskkapitalet. Den vidare analysen visar sedan hur denna makt begränsas av andra aktörer, såsom anställda företagsledare, samhälle och löntagare och hur makten kan utövas av olika ägare på olika sätt.

I den ekonomiska litteraturen har naturligen ägarens funktion angivits i organisatoriska och ekonomiska termer. "Ägarmaktens och ägaransvarets mest elementära funktioner kan anses vara att utse företagsledning, ta ställning i strategiska frågor samt agera aktivt om företaget råkar i kris."[19] På många håll påpekas dock att detta är ett av två möjliga sätt för ägaren att agera, det aktiva ingripande sättet, s.k. voice-beteende. Mot detta ställs det s.k. exit-beteendet, dvs. ägaren ingriper inte i skötseln av företaget utan lämnar det om han är missnöjd genom att helt enkelt sälja aktierna.[20] Detta påverkar aktievärdet och därmed företaget. Det kan också leda till att nya ägare

---

[18] Se exempelvis ägarutredningens huvudbetänkande SOU 1988:38 Ägande och inflytande i svenskt näringsliv samt Jan Glete, Ägande och Industriell omvandling (1987) och Hedlund m.fl., Institutioner som aktieägare (SNS 1985), samt i betänkandet och nämnda arbeten införd litteratur.

[19] Glete, s. 17.

[20] Om voice och exit, se Hedlund m.fl., s. 50 ff.

kommer in som kan ha intresse av att vara mer aktiva; man talar om en "marknad för företagskontroll".

Ägarfrågorna i den juridiska litteraturen är självfallet mera inriktade på ägarnas rättsliga ställning och kompetens. 1975 års aktiebolagslag bygger liksom tidigare lag "på föreställningen om ägarna som de i företaget beslutande".[21] Aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämma och stämman är det högsta beslutande bolagsorganet.[22]

Men också ägarnas funktion som kapitalsatsare och vinstmaximerare behandlas i juridiken som reglerar hur ägarna tillskjuter riskkapitalet i form av aktiekapital och hur detta kapital skyddas i borgenärernas intresse. Att aktiebolagets syfte normalt är att bereda vinst åt aktieägarna framgår av 12 kap. 1 § aktiebolagslagen, som föreskriver att bolagsordningen i annat fall skall innehålla bestämmelser om hur vinsten skall användas.

7.1.2 Ägande och ägarfunktion i public service-företagen

I jämförelse med den ägarfunktion som är normal i näringsliv är ägarfunktionen i public service-företagen speciell och mycket begränsad.

Det kapital som satsats av de nuvarande ägargrupperna, folkrörelser, näringsliv och press, uppgår sålunda endast till 2 160 000 kr fördelat på 21 600 aktier à 100 kr. Detta är aktiekapitalet i moderbolaget, som ju enligt vad tidigare nämnts finns kvar under en övergångstid, och vilket i sin tur äger aktierna i de tre public service-företagen. Aktiekapitalet i vart och ett av dessa uppgår till 50 000 kr.

Av bolagsordningen, såväl i moderbolaget som i de tre public service-företagen, följer dessutom att till aktieägarna årligen inte får utdelas mer än 6 % av det nominella aktiekapitalet, samt att vid bolags upplösning endast det nominella aktiekapitalet återbetalas till aktieägarna; återstoden av nettotillgångarna tillfaller staten.

Vidare är aktieägarnas rätt att på bolagsstämma utse styrelse enligt bolagsordningarna begränsad till att avse en minoritet av styrelseledamöterna.

---

21 Kedner, Roos; Aktiebolagslagen, 4:e uppl., Del I, s. 13.

22 9 kap. 1 § aktiebolagslagen och Kedner, Roos, s. 226 f.

Det är alltså inte fråga om ägare som satsar riskkapital och ser till att man får tillväxt och avkastning på detsamma och heller inte om ett högsta beslutande organ som utser företagsledning, tar ställning i strategiska frågor och agerar aktivt om företaget råkar i kris. Ägargruppernas funktion i public service-företagen har i stället varit att utse en minoritet av styrelseledamöterna, vilka kunnat deltaga i styrelsearbetet och förmedla erfarenheter såväl från ägargrupperna till företagen som från public service-företagen till ägargrupperna. Härtill har kommit rollen att utåt framträda som ägare av dessa företag, och att på bolagsstämma ta ställning till årsredovisning och ansvarsfrihet.

I mina samtal med företrädare för ägargrupperna och med ledningen och styrelseordföranden i public service-företagen har jag försökt utröna, hur man uppfattat styrelsearbetet och ägarrepresentanternas roll i detta. I allt väsentligt har en mycket positiv beskrivning lämnats. Ägarrepresentanterna har själva funnit att de med sin skilda bakgrund och erfarenhet har kunnat bidra till utveckling, affärsmässighet och bredd i public service-företagen och ledningen i dessa har tyckt sig haft gott stöd hos de av ägarna utsedda representanterna och har kunnat dra nytta av deras erfarenheter. De har också framhållit att ägarrepresentanterna genom sin insikt i hur public service-företagen fungerat har kunnat sprida kunskap om public service-verksamhetens villkor och förutsättningar och därmed skapat förståelse för denna i breda lager. Från flera håll har också anförts, att det förhållandet att aktierna ägs av företrädare för olika samhällsgrupper och inte av staten har uppfattats positivt vid presentationen av bolagen och kan ses som ett stöd för bolagens självständighet i förhållande till staten.

Aktierna i de tre programföretagen kan – åtminstone enligt min uppfattning – med nuvarande utformning av bolagsordningarna inte rimligen representera något större värde. Till vad jag tidigare nämnt kan läggas att, enligt bolagsordningen, aktier som övergår till ny ägare genom anmälan till bolagets styrelse skall hembjudas svenska staten till inlösen samt att om överenskommelse inte kan träffas om lösens belopp, detta belopp skall bestämmas av tre skiljemän enligt lag och motsvara "aktiens verkliga värde, dock högst dess nominella värde".

Detta hindrar emellertid inte att de tre företagen i sig är av betydande omfattning och innehar stora tillgångar. Enligt koncernredo-

visningen för Sveriges Radio för år 1991 är koncernens balansomslutning 1,7 miljarder kr. Enligt prop. 1990/91:149, s. 197 f., har koncernens fastighetsbestånd värderats till 1 787 miljoner kr och teknisk och annan utrustning till 2 100 miljoner kr (återanskaffningsvärde). Omsättningen uppgick år 1991 till 3 766 miljoner kr och medelantalet anställda under året till 6 036 personer.

7.1.3 Statens inflytande

Av vad som anförts under 7.1.2 ovan framgår att en betydande del av det ansvar och inflytande, som normalt åvilar aktieägarkollektivet i ett aktiebolag, i public service-företagen tillkommer staten.

Sålunda beslutar staten genom riksdagen om de grundläggande förutsättningarna för hur public service-verksamheten skall bedrivas, dels genom lagstiftning i form av radiolagen och lagen om TV-avgift, dels genom beslut om storleken på avgiften och om fördelningen av medel till programföretagen.

Genom regeringen fördelas anslagen till programföretagen via regleringsbrev i enlighet med riksdagens beslut. Det är också regeringen som sluter avtalen med företagen, såsom förutsättes skola ske enligt radiolagen.

Vidare godkänner regeringen de enskilda public service-företagens bolagsordningar. Slutligen är det regeringen som tillsätter ordföranden och majoriteten av ledamöterna i public service-företagens styrelse.

Det bör emellertid ihågkommas att utrymmet för skönsmässiga bedömningar från riksdagens och regerings sida är normbundet och därigenom begränsat. Riksdagen måste följa grundlagen och regeringen har att följa av riksdagen stiftade lagar och andra fattade beslut.

7.1.4 Särskilt om självständigheten

I avtalen mellan staten och public service-företagen understrykes att verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället (jfr prop. 1991/92:140 s. 51 f. och 1991/92:KrU28 s. 20).

Det har framhållits att redan i dag följande omständigheter främjar public service-företagens självständighet och oberoende.

Ett *redaktionellt oberoende* torde gälla för i princip all massmedial verksamhet i Sverige.

När det gäller *public service-verksamheten* skall staten ange riktlinjer för verksamheten, men programföretagen skall självständigt bestämma över programinnehållet. Vår *yttrandefrihetsgrundlag* förhindrar staten eller annan att bestämma över vad tillståndshavaren och utgivaren skall sända i sina program (3 kap. 4 § och 4 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen). Inskränkningar i yttrandefriheten som är tillåtna enligt yttrandefrihetsgrundlagen återfinns bl.a. i *radiolagen* och härefter i *avtal* mellan programföretagen och staten. I avtalen förs in de riktlinjer för verksamheten som riksdagen har beslutat om. Varken yttrandefrihetsgrundlagens eller radiolagens tillämplighet är beroende av vilka som äger public service-företagen eller i vilken form den bedrivs.

Självständigheten mot *staten som avtalspart* främjas också av att ingripande mot ett påstått avtalsbrott inte kan ske på annat sätt än att saken anmäls till *Radionämnden* som prövar frågan. Endast om upprepade avtalsbrott konstateras av Radionämnden kan det komma i fråga att häva avtalet.

Public service-företagens självständighet består även i att de är garanterade *tillströmning av medel med visst belopp under viss tid.* Genom riksdagens beslut anslås till varje företag under avtalsperioden årligen medel med visst angivet indexreglerat belopp. Medlen, som finns tillgängliga på rundradiokontot hos Riksgäldskontoret, betalas ut varje månad i enlighet med av regeringen utfärdat regleringbrev. Riksdagens beslut om medelstilldelning för en avtalsperiod kan ändras eller upphävas under avtalsperioden endast genom ett nytt beslut av riksdagen. Riksdagen är i och för sig statsrättsligt bunden av gällande grundlag och civilrättsligt bunden av gällande avtal som staten ingått. I t.ex. nu gällande avtal mellan staten och Sveriges Television AB, anges att staten ställer medel till Sveriges Television AB:s förfogande för verksamheten.

Av tidigare utredningar om Sveriges Radios organisation finner jag framgå att *styrelsen aldrig har haft att ta ställning till programinnehållet*, utan att den endast har haft ett övergripande ansvar över

programproduktionen.[23] Ansvarig för programinnehållet har i stället varit och är en av styrelsen eller av VD särskild utsedd person, t.ex. en kanalchef. Man synes ha velat säkra självständigheten även genom ansvarsfördelningen inom organisationen. Denna sedan länge tillämpade ansvarsfördelning som bäddar för oberoende torde ha uppkommit mot bakgrund av de tryckfrihetsrättsliga principerna om bl.a. ensamansvar och borde kunna tillämpas i de flesta former av ägande. Valet av associationsform synes således inte ha någon avgörande betydelse för det enskilda programföretagets självständighet i fråga om den interna organisationen.

Det är viktigt att befästa programverksamhetens självständighet så att den kan upprätthållas även under mera tillspetsade förhållanden, t.ex. i tider av politisk kris. För extrema förhållanden, vid krig och krigsfara, föreligger det emellertid mellan staten och programföretagen ett avtal innebärande att Sveriges Television AB och Sveriges Radio AB skall inordnas i totalförsvaret och lyda direkt under regeringen om landet befinner sig i krig och, om regeringen så förordnar, även om landet befinner sig i krigsfara. I avtalet anges att de bestämmelser om bolagens programverksamhet som tagits in i de andra avtalen mellan staten och programföretagen skall vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs under krig eller krigsfara.

Det har från olika håll framförts att det vore önskvärt med en slags *buffert* mellan staten och det enskilda programföretaget i syfte att säkerställa självständigheten. Det numera i princip upplösta *moderbolaget* anses av vissa ha haft bl.a. en sådan roll. Andra har menat att moderbolaget inte påverkat programföretagens självständighet.

En annan viktig synpunkt som framhållits i sammanhanget är att verksamheten *inte får vara för lätt att omorganisera eller att upplösa.* Verksamheten skall enligt denna uppfattning bedrivas under sådana former att den skall uppfattas som i princip beständig.

7.1.5 Direktiven och vissa ytterligare förutsättningar

Enligt direktiven är det mitt uppdrag att utarbeta förslag om ägandet av Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

---

[23] Se t.ex. SOU 1965:20 s. 237 ff. och SOU 1975:19 s. 140 f.

Det nämns i direktiven att frågan om hur public service-företagen skall ägas varit föremål för diskussion, samt att i diskussionen nämnts såväl möjligheten att göra företagen till helägda statliga aktiebolag som alternativet stiftelse.

Det anges vidare att utgångspunkten bör vara, att den nya ägandeformen säkerställer att programverksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället. I bakgrundsbeskrivningen anförs, att det är av fundamental betydelse att det inte finns risk för att programverksamheten styrs av staten eller andra maktgrupper, utan att det ges garantier för kritisk granskning även av sådana intressen som staten och eventuella ägare företräder. Det uttalas att det finns olika medel för att förhindra ett direkt statligt inflytande över programverksamheten. Statens inflytande kan begränsas till huvuddragen för verksamhetens inriktning, uppdrag, organisation och finansiering och detta inflytande utövas endast när nya avtal skall slutas. Det sägs också att det är möjligt att fastställa regler för utseendet av styrelserna och styrelsernas maktbefogenheter i förhållande till programverksamheten.

Det tillägges emellertid att det också är viktigt att någon har ett övergripande ansvar för att i förhållande till TV-avgiftsbetalare, tittare och lyssnare se till att programverksamheten bedrivs rationellt inom ramen för tilldelade medel och i enlighet med det uppdrag som åvilar företaget.

Det understryks att jag skall kunna lämna andra förslag än dem som har att göra med ägandeformen för att stärka programverksamhetens självständighet.

En ytterligare punkt i direktiven är, att förslagen skall lämna utrymme för riksdagen att också i fortsättningen, i slutet av varje avtalsperiod, bestämma förutsättningarna för public service-verksamheten på det sätt riksdagen finner lämpligt.

Vad nu sagts innebär att mitt förslag, såväl vad avser ägandeform som i andra hänseenden, å ena sidan skall säkerställa programverksamhetens självständighet och å andra sidan beakta riksdagens suveränitet, dvs. bibehålla rätten för folkrepresentationen att mellan avtalsperioderna bestämma om man skall ha public service-verksamhet och i så fall i vilken form och under vilka förutsättningar. Dessa två krav kan komma att stå i viss motsättning till varandra.

Vid övervägande av direktiven och de beslut som riksdagen och regering hittills har fattat har jag inledningsvis kommit till följande slutsatser.

Ägarrollen för de hittillsvarande ägargrupperna har varit speciell och begränsad. Trots detta – eller kanske just därför – finns inte längre förutsättningar för en fortsättning av denna ägarstruktur; såväl näringslivsgruppen som pressgruppen har bestämt deklarerat att de inte kan tänka sig att deltaga i ett fortsatt ägande, i vilken form verksamheten än må drivas. Folkrörelsegruppen har visserligen förklarat att den som grupp alltjämt vore villig att stå till förfogande som ägare. Emellertid måste en grundläggande motivering för den hittillsvarande ägarkonstellationen ha varit att den utgjorde en rimlig balans mellan olika grupper i samhället; det synes mig därför svårt att rekommendera att den nuvarande formen för ägande skulle fortsätta med endast folkrörelsegruppen som ägare, även om i och för sig denna grupp förklarat sig öppen för att i denna roll ta in representanter för nya organisationer.

Den nuvarande ägandeformen kan alltså enligt min mening inte upprätthållas.

Det kan tilläggas att detta inte är ägnat att förvåna. I de djupgående förändringar som inträffat i det svenska samhället sedan den nuvarande ägandeformen etablerades har såväl näringsliv och press som folkrörelser liksom de ingående företagen och organisationerna kommit att uppfatta sina roller på ett nytt sätt, ibland begränsande, ibland utvidgat. Dessutom har uppkomsten av konkurrerande TV- och radioföretag, finansierade på annat sätt än genom avgifter, förändrat synen på rollen som ägare av public service-företag.

Härav följer ett annat problem. I direktiven talas om "den nya ägandeformen för public service-företagen" (dir. s. 5). Med den uppkomna situationen är det inte endast fråga om en form för ägandet. Problemet är att en stor del av de nuvarande ägarna inte längre står till förfogande och att det synes vara en svår uppgift att hitta andra representativa ägare som skulle kunna ersätta dem. Därmed blir frågan inte endast "Finns det någon lämplig form för ägandet av public service-företagen?" utan också "Finns det några lämpliga ägare av public service-företagen?".

Ett par ytterligare utgångspunkter för mina överväganden bör nämnas i detta sammanhang.

Såvitt jag förstår är det svårt att föreställa sig att public serviceföretagen som sådana skulle kunna drivas på annat sätt än i aktiebolagsform. Den svenska associationsrätten är fattig på företagsformer, och skatte- och sociallagstiftningen har under lång tid utformats främst med hänsyn till aktiebolagsformen. Det är därför knappast lämpligt att driva företag, av den storlek och med de krav på redovisning som det här gäller, i annan form än som aktiebolag.

Därmed preciseras frågan till att avse hur man lämpligen bör välja att ordna ägandet av aktierna i Sveriges Television, Sveriges Radio och Utbildningsradion. Jag har gått ut från att det inte ligger i utredningsuppdraget att lämna synpunkter på huruvida uppdelningen på tre företag är lämplig, eller om det finns andra sätt att organisera verksamheten som kunde vara att föredra.

Slutligen har jag antagit att det är önskvärt att man inte återupprättar den koncern som upplöses genom att moderbolaget Sveriges Radio Förvaltnings AB avskaffas. Den inriktning som framgår av fattade riksdagsbeslut synes vara sådan, att riksdagen i framtiden skall anslå medel direkt till vart och ett av de tre programföretagen. Jag går därför ut från att mitt förslag inte skall utformas på ett sätt som leder till ett återupprättande av koncernförhållandet mellan dessa.

7.1.6 EG-aspekten

Såvitt jag kan finna föreligger det inte några direktiv eller förordningar som är av betydelse för de frågor som jag tar upp i utredningen.

Det kan dock nämnas att EG-kommissionen i slutet av år 1992 antagit en grönbok om mediekoncentration. Av kommissionens sammanfattning framgår att kommissionen kan tänka sig att det i EG tas upp frågor om dels en rekommendation om insyn och offentlighet i ägandet av massmedier, dels en harmonisering av nationella restriktioner för medieägande genom direktiv eller förordning. Ett alternativ anges också vara att helt överlåta frågan till nationella myndigheter.

7.2 Förslag om ägande m.m.

7.2.1 Associationsformen

I föregående avsnitt har jag sagt att jag förutsätter att vart och ett av de tre public service-företagen även i fortsättningen bör drivas som aktiebolag. Jag skall nu något närmare utveckla detta.

Variantfloran i svensk associationsrätt är inte stor. När det gäller företag med begränsad ansvarighet finns i praktiken bara aktiebolag (bortsett från att det ibland är möjligt att använda kommanditbolagsformen).

I samband med EES-avtalet och vår ansökan om medlemskap i EG pågår en översyn av aktiebolagslagen, vilken sannolikt kommer att leda till att vi får två olika typer av aktiebolag, nämligen publika och privata sådana, där de publika kommer att kännetecknas av att aktierna kan spridas bland allmänheten. I huvudsak kommer det emellertid fortfarande att röra sig om aktiebolag med i grundläggande hänseenden likartade regler.[24]

Förutom nu nämnda bolagsformer finns enligt svensk rätt ekonomiska och ideella föreningar, vanliga handelsbolag samt stiftelser.

För fullständighets skull vill jag också nämna, att det naturligtvis i och för sig är möjligt att förändra formerna för en av staten dominerad verksamhet så att denna blir en statlig myndighet; att bedriva public service-företag i Sverige i denna form torde emellertid, med hänsyn till kraven på självständighet, vara uteslutet.

Verksamheten bygger inte på särskilda initiativ eller insatser från dem som arbetar i bolagen eller har tagit initiativ till verksamheten. Av dessa skäl torde inte heller handelsbolag eller ideella eller ekonomiska föreningar vara lämpliga företagsformer i detta fall.

Från många håll har stiftelser föreslagits såsom ett lämpligt alternativ för public service-verksamheten. (Jag vill erinra om att detta är den form som har valts i Norge.) Det har då inte närmare angivits, om man har tänkt sig att en stiftelse skulle äga aktierna i de berörda företagen eller om företagen som sådana skulle organiseras som stiftelser. Vad avser sistnämnda fråga anger föredragande statsrådet i prop. 1991/92:40 s. 40, att det råder osäkerhet om vad som i fram-

---

24 Se SOU 1992:83 Aktiebolagslagen och EG. En anpassning av den svenska lagen till EG:s bolagsdirektiv 1,2,3 och 12. Betänkande av Aktiebolagskommittén (Ju 1990:08).

tiden kommer att gälla för stiftelser, och att stiftelseformen i dag är oklar och utnyttjas på olika sätt.

Det länge emotsedda förslaget till stiftelselag har i månadsskiftet januari–februari 1993 remitterats till Lagrådet. Jag har alltså i slutskedet av min utredning fått möjlighet att ta del av detsamma. Av förslaget framgår att som stiftelse i framtiden inte kommer att godtagas ett företag som är beroende av fortlöpande anslag. Ett sådant anses inte fylla de i lagen uppställda kraven på varaktighet. Av detta följer att – om det remitterade lagförslaget antages av riksdagen – det inte är möjligt att driva den avgiftsfinansierade public service-verksamheten i Sverige som en stiftelse. Frågan om en särskild företagsform skall tillskapas för statsanknutna anslagsberoende verksamheter skjuts på framtiden; i dag föreligger ingen sådan form.

Det vore naturligtvis möjligt att föreställa sig att jag lade fram förslag om en särskild för ändamålet tillskapad typ av juridisk person för public service-företagen. Detta skulle emellertid föranleda problem och osäkerhet under lång tid, och jag kan inte se att skälen för det är tvingande.

Ovanstående överväganden gör att jag vidhåller slutsatsen att Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio även i fortsättningen bör drivas som från varandra fristående aktiebolag.

Den fråga som då återstår är hur ägandet till aktierna i dessa bolag skall organiseras.

I föregående avsnitt har jag sagt, att jag inte tror att det är möjligt att vidmakthålla den ägarstruktur som hittills gällt eller att förändra eller utveckla den på ett sätt som skulle göra den livskraftig för framtiden. I mina samtal med ägargrupperna och företrädarna för public service-företagen har heller inte framkommit något förslag med denna inriktning, även om folkrörelsegruppen såsom nämnts förklarat sig beredd att ställa upp som ägare även i framtiden om så skulle önskas.

Att skapa bolag eller föreningar som i sin tur skulle äga aktierna i public service-företagen skulle bara flytta problemet ett steg uppåt och är därför inte något realistiskt alternativ.

De möjligheter som då återstår är enligt min mening följande:

1. Aktiekapitalet i de tre företagen ökas väsentligt och aktierna sprids till en större allmänhet.
2. En eller flera stiftelser bildas och dessa blir ägare till aktierna i public service-företagen.
3. Staten övertar aktierna i public service-företagen.

Jag vill redan nu förutskicka att jag kommer att framställa vart och ett av dessa alternativ som en möjlig lösning. Den slutliga avvägningen av vilket som är att föredra kan göras vid den fortsatta beredningen om ägandet av public service-företagen som ju skall ske i samarbete med den beredningsgrupp med parlamentarisk förankring som redan tillsatts.

Inget av de föreslagna alternativen löser i sig alla de problem som hänger samman med public service-företagens särskilda karaktär, eller med kravet på självständighet, styrelsens sammansättning och representativitet.

Saken kan uttryckas så att det varken blir fråga om något typiskt aktiebolag med spridda aktier, någon typisk stiftelse eller något typiskt statsägt bolag. Skulle man välja ett spritt ägande, måste regler finnas för att hindra en koncentration av aktieägandet och för att kunna hantera mångfalden av aktieägare. Blir en stiftelse ägare, måste regler införas rörande valet av styrelse i stiftelsen och stiftelsens inflytande på företagens styrelser. Blir staten ägare, måste särskilda begränsningar införas för att säkra programföretagens självständighet.

Jag går ut från att den roll som aktieägaren skall spela i public service-företagen i framtiden i huvudsak skall stämma överens med den aktieägarna i dessa företag hittills har spelat. I enlighet med utredningsdirektiven kommer jag dock att föreslå vissa förändringar avsedda att stärka företagens självständighet.

7.2.2 Aktierna sprids till en större allmänhet

Public service-verksamhet beskrivs som programverksamhet i allmänhetens tjänst. Beslut om att sådan verksamhet skall inrättas har fattats av allmänhetens valda representanter i ett demokratiskt samhälle, dvs. av riksdagen, och sedan verkställts av regeringen. Dessa instanser har också beslutat om och genomfört finansiering av verk-

samheten. Att det finns ett betydande statligt inflytande i en sålunda organiserad verksamhet är i och för sig inte ägnat att förvåna.

När uppdraget väl är lämnat till public service-företagen, ligger emellertid däri också att de skall bedriva verksamheten självständigt även i förhållande till regering och riksdag. Uppdraget kan sägas vara att på allmänhetens vägnar granska olika företeelser i samhället, i synnerhet vad gäller den politiska debatten och händelser av intresse inom riksdag och regering. I direktiven talas om att det skall "ges garantier för kritisk granskning även av sådana intressen som staten ... företräder." (s. 5).

Mot denna bakgrund har jag funnit det vara intressant att undersöka om inte aktieägandet kan förankras just hos den allmänhet, i vars tjänst programverksamheten bedrivs. En möjlig lösning skulle då vara att utge ett större antal aktier och försöka sprida dem bland allmänheten. Verksamhetens och aktiernas speciella karaktär medför dock vissa problem.

Eftersom värdetillväxt i bolaget sker genom att medel från inbetalda avgifter förs över till bolaget, och aktieägarna vid bolagets upplösning följaktligen inte är tillförsäkrade mer än det nominella värdet, och eftersom utdelningen är begränsad till 6 % av det nominella värdet, kan någon värdetillväxt i aktierna inte påräknas. De representerar därför inte något placeringsalternativ av ekonomiskt intresse, om de i övrigt behandlas som vanliga aktier.

Hanteringskostnaden är också ett problem. Om antalet aktieägare blir mycket stort – vilket ju är avsikten – och man alltså tänker sig att det finns ett stort antal aktieägare med en aktie, kommer kostnaden för att distribuera utdelningen väsentligen överstiga utdelningens belopp. Det måste också tillses att transaktionskostnaden för att förvärva och avyttra aktier inte blir prohibitiv.

Vidare måste särskilda bestämmelser tillskapas i fråga om hur styrelsen skall utses.

Trots det jag nu nämnt anser jag att alternativet är värt att närmare undersöka; en verksamhet i allmänhetens tjänst som ägs av just denna allmänhet kunde, som en motvikt till det statliga inflytandet, vara någonting positivt.

Jag föreställer mig att de nämnda problemen borde kunna mötas på följande sätt.

Allmänheten erbjuds en unit bestående av en aktie i Sveriges Television AB, en aktie i Sveriges Radio AB och en aktie i Sveriges

Utbildningsradio AB. Denna unit skulle kosta 100 kr fördelat på de tre företagen i huvudsaklig överensstämmelse med fördelningen av avgiftsmedlen, dvs. med 65 kr på Sveriges Television AB, 30 kr på Sveriges Radio AB och 5 kr på Sveriges Utbildningsradio AB. Bolagsordningarna i de tre bolagen ändras på så sätt, att det nominella värdet på aktierna blir 65, 30 respektive 5 kr.

Antalet units som skall erbjudas allmänheten bör bedömas efter samråd med kapitalmarknadsbedömare; som ett rent räkneexempel har jag tänkt mig ett antal av 250 000 units. Moderbolaget fattar alltså beslut om en nyemission, vilken inklusive nuvarande aktiekapital uppgår till 250 x 65, respektive 30 och 5 kr i de tre berörda bolagen, dvs. 16 250 000 kr, 7 500 000 kr och 1 250 000 kr.

Om utdelningen bibehålles till 6 % på aktiekapitalet – och om detta belopp kan utdelas efter avsättning till reservfonden – skulle den i de olika bolagen uppgå till 975 000, 450 000 respektive 75 000 kr.

Som jag nämnde tidigare skulle det medföra prohibitiva distributionskostnader att skicka utdelningen till varje aktieägare. Det skulle därför kunna skrivas in en regel i bolagsordningen, enligt vilken utdelningen inte tillfaller samtliga aktieägare utan i stället koncentreras till ett fåtal av dessa, som väljes ut genom lottning. Utdelning kunde då ske till exempelvis två aktieägare i televisionsbolaget med 400 000 kr vardera och en aktieägare i radiobolaget med samma belopp samt till en aktieägare i utbildningsradion med 50 000 kr. Återstoden av utdelningen kunde fördelas i mindre poster om exempelvis 5 000 kr vardera till andra aktieägare som också valdes ut genom lottning.

En sådan fördelning av utdelningen skulle sannolikt skapa större intresse för aktierna och väsentligt förenkla distributionen av utdelningen.

Tanken är att denna uppläggning av ägande och utdelning skulle användas för att öka och sprida kunskapen om och intresset för public service-verksamheten. De tre bolagen kunde hålla sina ordinarie bolagsstämmor inte bara i Stockholm utan också på andra orter i landet, exempelvis roterande i större städer, såsom Umeå, Sundsvall, Göteborg och Malmö, och därvid göra presentationen av årets verksamhet och planerna för framtiden. Om stämman – eller reportage från denna – också sändes ut i television respektive radio skulle detta ytterligare öka intresset. Ägarnas meningsyttringar och frågor kanske kunde ge nya uppslag.

Det är naturligtvis viktigt att aktierna verkligen sprids. Det borde därför föras in en regel som innebär att ingen får teckna fler än tio aktier.

Det är inte sannolikt att det skulle ske någon större omsättning av aktierna efter den första utförsäljningen; aktierna är ju knappast något spekulationsobjekt. En viss omsättning måste dock förutses. Eftersom enligt bolagsordningen överlåten aktie skall hembjudas till staten, vore det kanske mest praktiskt att staten uppdrog åt lämplig fondkommissionär att på statens vägnar köpa och sälja aktier. Jag föreställer mig att köp och försäljning oftast skulle ske till nominella värden; i vart fall är det väl inte sannolikt att det skulle finnas behov av någon större budgivning eller börsverksamhet. Fondkommissionären skulle då tillse att begränsningen till tio aktier per aktieägare upprätthölls även vid omsättning.

En viktig fråga är naturligtvis hur styrelsen skulle utses i bolag, där aktieägandet organiseras på detta sätt.

Jag förutsätter att antalet styrelseledamöter skall vara oförändrat, dvs. nio ordinarie jämte fyra suppleanter inräknat de två ordinarie och två suppleanter som utses av de anställda och den styrelsepost som innehas av VD. Övriga sex ordinarie och två suppleanter skulle då utses på annat sätt. Enligt dagens regler utser staten ordföranden och tre ordinarie samt en suppleant, och ägarna de två återstående ordinarie ledamöterna jämte en suppleant.

Enligt min mening skulle ett led i att stärka bolagets självständighet vara att ägarna utsåg något fler ledamöter och staten motsvarande färre. Staten skulle t.ex. kunna utse en ordförande och en suppleant och ägarna fem ledamöter och en suppleant.

I bolagsordningen borde det skrivas in krav på styrelseledamöternas kvalifikationer och representativitet. Hittills har regeringen utsett ledamöter med huvudsakligen politisk förankring och ägargruppen har svarat för att också folkrörelser, media och näringsliv blivit företrädda. På ett eller annat sätt bör komma till uttryck att det är önskvärt med en fortsättning av denna tradition med en bred representativitet i styrelsen.

Det kan exempelvis föreskrivas i bolagsordningen att vid valet av styrelse skall eftersträvas, att det i styrelsen finns företrädd betryggande företagsekonomisk kompetens samt att i styrelsen ingår personer med kunskaper och erfarenheter från olika sektorer i det svenska samhället och från olika delar av landet. Beträffande utbild-

ningsradion kunde särskilt tilläggas att det skall ingå personer med erfarenhet från utbildningsverksamhet.

Självständigheten mot staten bör markeras genom att det skrivs in att styrelseledamot inte får vara riksdagsledamot, regeringsmedlem eller anställd i regeringskansliet.

För att inte bolagsstämman skall domineras av någon eller några större organisationer eller aktieägarrepresentanter, bör det föras in regler om rösträttsbegränsning i bolagsordningen. Det kunde sålunda bestämmas att ingen fick rösta för egna eller andras aktier för mer än exempelvis 2 % av samtliga aktier.

Det är viktigt att styrelsevalet förbereds med noggrannhet. Jag föreslår att styrelsevalen förbereds av en särskild valberedning, som varje år utses av bolagsstämman. Styrelseledamöter bör inte kunna ingå i valberedningen. Den första valberedningen kunde i sådant fall utses av moderbolagets styrelse. Ett alternativ vore att styrelseförslaget utarbetades av styrelsen själv. Förslag till den första styrelsen kunde då utarbetas av det nuvarande moderbolagets styrelse.

Förslaget borde offentliggöras före kallelsen till bolagsstämman för att möjliggöra för enskilda aktieägare att före kallelsen komma in med ytterligare förslag. Möjligen skulle man, med användning av fullmakter med preciserade mandat, kunna anordna ett slags poströstning.

Om det i bolagsordningarna fördes in bestämmelser att kallelser och andra meddelanden till aktieägarna sker genom television respektive radio, torde man kunna undvika betydande kostnader för meddelanden till aktieägarna och hålla det nya arrangemanget inom rimliga kostnadsramar. (I vissa fall föreskriver dock aktiebolagslagen krav på skriftlig kallelse.) Det kunde också bestämmas att årsredovisning sändes ut endast till aktieägare som så begär.

Det kan diskuteras om aktiebolagslagen tillåter utlottning av vinsten i ett bolag. Min bedömning är att detta är möjligt. Den omtalade likhetsprincipen skulle inte trädas för nära, eftersom alla aktieägare har samma rätt att deltaga i utlottningen; ingen aktieägare diskrimineras i förhållande till någon annan. I kommentaren till 12 kap. 1 § aktiebolagslagen sägs att aktieägarnas rätt till den efter skatt återstående vinsten kan elimineras genom bestämmelser i bolagsordningen.[25] Man kan föreskriva att verksamheten skall bedrivas i aktieägarnas intresse

---

[25] Kedner, Roos; Aktiebolagslagen, 4:e uppl., Del II, s. 224.

på annat sätt än för att åstadkomma vinst till fördelning mellan dem. Syftet kan till exempel vara att utan vinst köpa eller sälja varor för aktieägarnas räkning. Man kan också blanda syftena så att viss del av uppkommande vinst används för att understödja ideellt ändamål, medan vinsten i övrigt tillkommer aktieägarna. Det borde då även vara möjligt att fördela vinsten på ett sådant sätt att ingen aktieägare diskrimineras.

Detta borde tekniskt gå till så, att det i bolagsordningarna förs in en bestämmelse om syftet med verksamheten, eftersom denna inte är att bereda aktieägarna vinst. (Se avsnitt 7.1.1 ovan samt Kedner, Roos, s. 222 f.) Såsom jag anger nedan torde i allt fall en sådan bestämmelse böra införas i bolagsordningarna med tanke på den begränsning av vinstutdelningen som bolagsordningarna redan nu innehåller. Därefter anges i en särskild paragraf avseende vinstutdelning, att den vinst, som med tillämpning av bestämmelserna i 12 kap. 2 § aktiebolagslagen är tillgänglig för utdelning, skall utdelas med ett belopp motsvarande högst 6 % av aktiekapitalet till de aktieägare som genom ett särskilt lottningsförfarande har utsetts att ta emot vinsten.

Det kan tänkas att en konstruktion såsom den nu skisseras utgör ett lotteri enligt lotterilagen (1982:1011). Det kunde väl i och för sig göras gällande att en överenskommelse mellan aktieägarna i ett aktiebolag att fördela vinsten mellan sig genom lottdragning knappast vore att betrakta som ett lotteri för allmänheten. Det förefaller emellertid som om det förhållandet att vem som helst kan förvärva en aktie skulle leda till motsatt bedömning. I sådant fall får tillstånd begäras av regeringen.

En översiktlig bedömning ger vid handen att skatt för utdelningen kommer att tas ut såsom i vanliga fall, dvs. inkomstbeskattning i bolaget och kapitalbeskattning hos den som får vinsten.

En reservation måste göras för hanteringskostnaderna. Det bör närmare undersökas om hanteringen av tecknande av aktier från ett så stort antal personer som det förutsättes här, kan göras utan att denna kostnad blir prohibitiv. Förhoppningsvis kan med hjälp av television och radio, erbjudande- och anmälningsförfarandet förenklas så att kostnaden inte blir allt för hög.

7.2.3 Stiftelser som ägare

En av de möjligheter som angivits i avsnitt 7.2.1 är att aktierna i public service-företagen blir stiftelseägda.

Ett problem löses härigenom, nämligen att man ersätter de nuvarande ägarna med en juridisk person, som inte i sig kräver ägare. Stiftelse uppstår nämligen genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.[26] Karakteristiskt för en stiftelse är att den inte har någon ägare; den betecknas ibland som självägande. Varken den som har bildat stiftelsen – stiftaren – eller den eller de till vars förmån den kan ha bildats – destinatärskretsen – betraktas nämligen som ägare.

Det uppstår emellertid andra problem som måste penetreras.

I Förslaget till ny stiftelselag

Nedan ger jag först en kort sammanfattning av det nya förslaget till stiftelselag i vissa frågor som för utredningen är av intresse.

Enligt förslaget bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelseförordnandet skall normalt vara skriftligt.

De väsentliga elementen i bestämmelsen är sålunda följande. Det skall finnas ett skriftligt förordnande undertecknat av en eller flera stiftare. Den egendom som skall utgöra stiftelsens förmögenhet skall vara en från stiftarnas förmögenhet avskild och självständig förmögenhetsmassa; det måste alltså ha skett en överlåtelse av egendomen som har verkan mot stiftarnas borgenärer.

Stiftelseförordnandet skall ange stiftelsens ändamål. Detta måste vara sådant att det går att verkställa.

Slutligen skall förvaltning anordnas för stiftelsen. Detta kan ske antingen så att en särskild styrelse utses för stiftelsen eller så att stiftelsens medel överlämnas till en redan existerande juridisk person för att förvalta medlen i enlighet med ändamålet.

Som stiftelser betraktas endast självständiga och självägande förmögenheter av *varaktig natur*. Enligt motiveringen till det nya förslaget anses kravet på varaktighet uppfyllt, så snart det av stiftaren

---

[26] Jfr 1 kap. 1 § i lagrådsremissens förslag till stiftelselag.

angivna ändamålet är av varaktig natur, och förordnandet inte innehåller föreskrifter som i sig betyder att det endast kan vara verksamt under en kortare tid, t.ex. två eller tre år. Ett exempel på föreskrifter av det senare slaget är att förordnandet skall anses upphävt efter endast ett par år. Ett annat exempel är att den avskilda egendomen snabbt skall förbrukas för ändamålet i fråga.

Som klargjorts i tidigare avsnitt gäller också, att en institution som är beroende av framtida anslag inte kommer att betraktas som en stiftelse enligt förslaget.

När det gäller terminologin kan det vara av intresse att citera följande ur lagförslaget:

> "Ur en ändamålsbestämning för en stiftelse kan i regel tre moment särskiljas: syfte, verksamhetsföremål och destinatärskrets. Syftet anger närmare vilket område stiftelsen skall verka inom eller vad den skall verka för, t.ex. vetenskaplig forskning av visst slag, sjukvård, högre undervisning eller tillgång till bostäder. Verksamhetsföremålet bestämmer närmare hur och med vad stiftelsen skall främja sitt syfte, t.ex. genom att utge kontanta bidrag eller genom att uppföra och förvalta flerfamiljshus. Destinatärskretsen slutligen anger vilka krav man måste uppfylla för att kunna komma i fråga för bidrag eller förmån av annat slag från stiftelsen, t.ex. att man är i behov av extra stöd för högskolestudier eller att man är bosatt i en viss församling. Det är emellertid inte nödvändigt att alla de nu nämnda momenten är angivna för att en ändamålsbestämning med erforderlig grad av bestämdhet skall anses föreligga. För en verksamhetsstiftelse kan det till och med räcka med att ändamålsbestämningen endast omfattar ett visst verksamhetsföremål."

Den nya lagen gör inte skillnad mellan stiftelseförordnande och stiftelsestadgar; det förutsättes att de bestämmelser om förvaltning och dylikt, som stiftaren vill lämna, tas in direkt i förordnandet.

Förslaget till den nya stiftelselagen innefattar en fullständig civilrättslig reglering av stiftelserna. Det innebär att det finns utförliga regler om förvaltningen, innefattande bestämmelser om styrelse, bokföring, redovisning, revisorer och skadeståndsskyldighet liksom om möjligheterna att ändra i stiftelseförordnandet.

Man kan alltså i framtiden inskränka sig till att ge de föreskrifter om förvaltningen av en stiftelse som skall vara specifika för just den stiftelsen.

Det bör uppmärksammas att, i lagförslaget, det finns föreskrifter som gör att en stiftelse kan bli moderföretag i en koncern. Sålunda

föreskrivs att om en stiftelse har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i en juridisk person, så är stiftelsen moderstiftelse och denna juridiska person dotterföretag. I likhet med vad som gäller enligt aktiebolagslagen gäller också att bland dotterföretagen inräknas bolag, där moderstiftelsen via eller tillsammans med dotterföretag äger mer än hälften av rösterna. Moderstiftelse och dotterföretag utgör en koncern.

I lagrådsremissen om ny stiftelselag diskuteras ett förslag som tidigare framlagts och som innebär att stiftelser inte skulle få driva näringsverksamhet. Denna tanke avvisas emellertid; det nya förslaget tillåter alltså att en stiftelse bedriver näringsverksamhet. En stiftelse som utövar näringsverksamhet eller är moderstiftelse är enligt förslaget bokföringsskyldig och skyldig att upprätta årsredovisning. Beträffande hur bokföringsskyldigheten skall fullgöras hänvisas till bokföringslagen. För moderstiftelse föreligger även krav på koncernredovisning om koncernen under räkenskapsåret i medeltal haft minst tio anställda.

En stiftelse med egen förvaltning står enligt förslaget under tillsyn av Länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte. Om stiftelsen är bokföringsskyldig och skyldig att upprätta årsredovisning, skall den också vara registrerad hos samma länsstyrelse.

II Överväganden

Mot bakgrund av denna redogörelse för innehållet i förslaget till stiftelselag blir den grundläggande frågan, om en stiftelse, inrättad att äga public service-företagens aktier – eller aktierna i ett av dessa – fyller kravet på varaktighet.

Som tidigare nämnts kan public service-företag som sådana inte drivas i form av stiftelser, eftersom de är beroende av fortlöpande anslag från TV-avgiftsmedlen och på grund härav inte fyller kravet på varaktighet. Frågan blir då om en stiftelse, vars uppgift blir att äga aktierna i ett sådant företag, i sig kan fylla kravet på varaktighet.

Härvid bör beaktas att en sådan stiftelse enligt ovan nämnda bestämmelser kommer att bli moderföretag i förhållande till det ägda bolaget och därmed registreringspliktig. Den kommer också att vara bokföringsskyldig samt vara skyldig att avge årsredovisning och koncernredovisning.

Det bör också uppmärksammas att i mitt uppdrag ingår att säkerställa, att riksdagen bevaras vid sin frihet att, vid slutet av en avtalsperiod, på nytt ta ställning till public service-verksamhetens fortsättning och villkor.

Nämnda omständigheter talar i och för sig mot att kravet på varaktighet skall anses uppfyllt. Skälen till att ett stiftelseägande anordnas blir då av vikt.

Jag erinrar om att företagens verksamhet bedrivs i allmänhetens tjänst. Detta innebär att programföretagen, på allmänhetens vägnar, skall kritiskt granska och rapportera om olika företeelser i samhället och därvid förhålla sig självständiga till statsmakten och dess företrädare. Som jag framhållit i tidigare avsnitt finns det redan i dag en rad element som främjar denna självständighet. Motivet för ett stiftelseägande skulle då vara, att ett sådant från staten skilt ägande bör bli ytterligare en faktor som bidrar till självständigheten. Sålunda är skälet att inrätta stiftelsen inte identiskt med skälet att anordna public service-verksamhet som sådan.

Jag har övervägt om det i stiftelseförordnandet borde skrivas in att stiftelsen skall upphöra när det ägda bolaget likvideras men kommit till slutsatsen att detta vore oriktigt. Det bör fasthållas att det finns en skillnad mellan stiftelsen som sådan och bolaget. Rent teoretiskt bör det alltså vara möjligt att bolaget likvideras, stiftelsen erhåller den ersättning som tillfaller aktieägaren vid ett sådant tillfälle och därefter prövar om ändamålet kan främjas med denna – i och för sig begränsade – förmögenhet på annat sätt.

Det vore nog också lämpligt att formulera stiftelseförordnandet så att därav framgår att man skall främja, inte public service-verksamheten som sådan, utan just dess självständighet.

Med nu nämnd uppläggning borde inte det förhållandet, att stiftelsen (i vart fall i första hand) blir anknuten till en verksamhet som är beroende av fortlöpande anslag, i sig innebära att varaktighetsrekvisitet inte är uppfyllt.

Den stiftelseförmögenhet som skall tillskjutas är sålunda aktierna i public service-företagen. (Möjligen bör aktiekapitalet något utökas i förhållande till nuvarande 50 000 kr.)

Avsikten är att stiftelsens uppgift skall vara att utöva de med det speciella aktieägandet i public service-företagen förknippade funktionerna. För detta krävs en stiftelseförmögenhet som kan göra det möjligt för en stiftelsestyrelse att fortlöpande verka och en sådan

förmögenhet behöver inte vara särskilt stor. Förmögenhetens storlek som sådan är således inget problem när det gäller varaktigheten.

Om man förutsätter att vid stiftelsernas bildande det föreligger någorlunda politisk enighet om att public service-verksamheten skall fortsätta i ungefärligen nuvarande former kan jag inte se, att blotta möjligheten av att riksdagen i en framtid skulle kunna besluta att verksamheten skall upphöra i sig skulle innebära att stiftelsen inte ansågs fylla kravet på varaktighet.

På grund av ovanstående överväganden anser jag att det är möjligt att inrätta en stiftelse som uppfyller varaktighetsrekvisitet.

Skulle man bilda endast en stiftelse som i sin tur skulle äga aktierna i samtliga tre public service-företag, skulle därmed koncernförhållandet mellan dessa återupprättas. Då jag uppfattat att detta inte är önskvärt, föreslår jag att det, om stiftelsealternativet väljes, inrättas tre stiftelser, en för vart och ett av programföretagen. Till envar av dessa stiftelser tillskjutes såsom stiftelseförmögenhet aktierna i respektive bolag.

Detta hindrar emellertid inte att styrelsen blir identisk för samtliga tre stiftelser. Detta är redan av förenklingsskäl att föredraga. Dessutom är det rimligt att övervägandena rörande lämpliga styrelseledamöter samordnas vid tillsättandet av bolagsstyrelserna för de tre bolagen.

Förslaget skulle således bli att det inrättas tre stiftelser, benämnda förslagsvis Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB och Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Utbildningsradio AB. Samma personer utses att ingå i styrelsen i envar av de tre stiftelserna.

Vem bör då stå som stiftare? Kravet på en viss självständighet i förhållande till staten skulle bäst uppfyllas om staten kom överens med nuvarande ägare om att moderbolaget står som stiftare och tillskjuter aktierna i de tre dotterföretagen. Därefter löser staten in aktierna i moderbolaget från de nuvarande ägarna. Detta skulle ha fördelen att nuvarande konstellation av ägare och staten tillsammans kommer överens om stiftelsebildningen, och att denna alltså inte blir enbart en statlig angelägenhet.

Med beaktande av vad som nu sagts bör stiftelseförordnandet inledningsvis kunna lyda enligt följande (varvid jag väljer Sveriges Television AB som exempel):

"I syfte att främja självständigheten hos företag som bedriver rundradiosändningar, huvudsakligen till svenska mottagare, av televisionsprogram i allmänhetens tjänst, förordnar härmed Sveriges Radio Förvaltnings AB att i bilaga förtecknad egendom skall avskiljas till en självständig förmögenhet och förordnar samtidigt att följande föreskrifter skall gälla för den avsedda stiftelsen.

1. Stiftelsens namn skall vara Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB.
2. Stiftelsen skall främja sitt syfte genom att äga och förvalta aktier i bolag med verksamhetsföremål förenligt med ovan angivet syfte. I första hand skall detta ske genom ägande och förvaltning av aktierna i Sveriges Television AB och utövande av de befogenheter som är förknippade härmed."

Vad beträffar styrelserna i programföretagen är det mitt förslag, att samma regler skulle gälla för dessa som enligt förslaget avseende ett bland allmänheten spritt ägande enligt 7.2.2 ovan. Även i detta fall menar jag sålunda att bolagsordningarna skulle bestämma att staten skulle utse endast ordförande och en suppleant, samt att det i bolagsordningen skulle skrivas in krav på styrelseledamöternas kvalifikationer och representativitet enligt vad som där sägs. Också bestämmelsen att som styrelseledamot inte får utses regerings- eller riksdagsledamöter eller anställda i regeringskansliet bör enligt min mening fasthållas i stiftelsealternativet.

Stiftelsernas gemensamma styrelse kommer sålunda att förbereda val av en majoritet av styrelseledamöterna i programbolagens styrelser. Det blir då av intresse hur stiftelsernas styrelse utses.

Jag föreslår att stiftelsernas styrelse utses av regeringen och består av sammanlagt sju personer. I detta hänseende kunde stiftelseförordnandet innehålla följande bestämmelser:

"Stiftelsen förvaltas av en styrelse med säte i Stockholm. Styrelsen består av ordförande jämte sex ytterligare ledamöter utsedda av regeringen. Det skall eftersträvas att i styrelsen ingår personer med erfarenheter från folkrörelser, näringsliv, kulturliv, media och politik. Styrelseledamot får ej vara medlem av styrelsen för eller anställd i Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB eller Sveriges Utbildningsradio AB och ej heller vara riksdagsledamot, ledamot av regeringen eller anställd i regeringskansliet."

Det bör understrykas att stiftelsestyrelsen har att besluta om hur man som aktieägare skall rösta på bolagsstämmorna, inte blott när det gäller val av styrelser utan också i fråga om ansvarsfrihet och vid viktigare beslut i bolagens verksamhet.

Förordnandet borde därför också innehålla en bestämmelse av exempelvis följande lydelse:

> "Inför bolagsstämma i Sveriges Television AB skall styrelsen sammanträda och fatta beslut om på vad sätt representanter för stiftelsen skall utöva sin rösträtt på stämman."

7.2.4 Statligt ägande

I Inledning

Som framgår av de tidigare avsnitten framstår det som ett problem, inte bara att finna en lämplig ägandeform för public service-företagen, utan också att finna lämpliga ägare. Det torde därför vara riktigt att inte bara undersöka möjligheterna för ett spritt ägande av aktierna eller ett stiftelseägande – vilka är möjliga men inte problemfria alternativ – utan också att gå närmare in på hur ett statligt ägande skulle kunna vara utformat.

Staten har aldrig varit majoritetsägare i public service-företagen. Som framgår av 7.1.3 ovan har dock staten alltid haft ett mer eller mindre stort inflytande.

II Statligt ägda aktiebolag

Om statligt ägda aktiebolag kan rent allmänt sägas följande.[27]

Staten utövar aktieägarfunktionen enligt aktiebolagslagens regler på samma sätt som andra ägare och ett statligt ägt aktiebolag har samma möjligheter att agera som andra privatägda aktiebolag. Offentlighetsprincipen blir inte tillämplig på aktiebolagets verksamhet utan särreglering.[28] Inte heller kan beslut som det statliga bolaget fattar överklagas utan att särskilda bestämmelser om detta införs.

---

[27] Om detta avsnitt, se t.ex. Ds 1992:101 Bolagisering av affärsverk – konstitutionella aspekter, Kommunikationsdepartementet.

[28] Jfr 1 kap 8 § sekretesslagen (1980:100) och bilagan till samma lag.

Regeringsformens bestämmelser om förfogande över statlig egendom innebär att statens aktier inte kan överlåtas utan riksdagens medgivande. Däremot är bolagen oförhindrade att inom aktiebolagslagens ramar ta upp lån eller annars ikläda sig ekonomiska förpliktelser.

Utövandet av den löpande ägarfunktionen i statliga aktiebolag vilar på regeringen (eller någon särskild myndighet enligt ett särskilt bemyndigande). Det är sålunda regeringen som har det yttersta ägaransvaret för bolaget.

Regeringens möjligheter att gripa in i statliga aktiebolags verksamhet har behandlats av Konstitutionsutskottet (KU) vid flera tillfällen. KU har bl.a. slagit fast att underhandskontakter mellan ägare och den direkta bolagsledningen kan vara ett normalt förhållande även när staten är ägare (se t.ex. 1991/92:KU30 s. 64). Ofta utövas ägarfunktionen i bolaget genom att någon företrädare för ansvarigt departement är styrelseledamot i bolaget. Statens styrning i ett statligt aktiebolag måste dock utövas med iakttagande av aktiebolagslagens bestämmelser. Så gäller t.ex. att styrelsen och verkställande direktören är skyldiga att verka för bolagets bästa och inte primärt för ägarens intressen i annat än ekonomiskt avseende.

Insynen och kontrollen av ett av staten ägt aktiebolag är i princip densamma som för andra aktiebolag. Ett helägt statligt aktiebolag kan emellertid i vissa fall bli föremål för granskning av Riksdagens revisorer enligt lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer. Vidare kan ett sådant bolag komma att omfattas av Riksrevisionsverkets granskning t.ex. genom ändring i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. En annan möjlighet till insyn och kontroll av statliga företag från riksdagens sida finns genom att riksdagens ledamöter skall beredas tillfälle att närvara och ställa frågor vid bolagsstämman i större direktägda aktiebolag, där staten har aktiemajoriteten (prop. 1980/81:22, bet. NU29, rskr. 147). I bolagsordningen för de berörda bolagen skall det tas in en bestämmelse om detta. Regeringen överlämnar varje år en skrivelse till riksdagen för att informera om de statliga bolagens verksamhet.[29] Motionsrätt föreligger med anledning av skrivelsen.

---

[29] Jfr regeringens skrivelse 1992/93:20 med 1992 års redogörelse för de statliga företagen.

I ett aktiebolag är det bolagsstämman som utser styrelse såvida det inte i bolagsordningen föreskrivs att en eller flera styrelseledamöter skall utses på annat sätt. I litteraturen har antagits att det är möjligt att föreskriva att alla styrelseledamöter utses av annan än bolagsstämman. Enligt aktiebolagslagen är det styrelsen som utser den verkställande direktören. Vad nu sagts gäller även i ett statligt ägt aktiebolag.

III Överväganden

Den situation som nu har uppstått har bl.a. sin grund i att varken Sveriges Television eller Sveriges Radio längre har monopol på publikens TV-tittande eller radiolyssnande. Det finns ett antal alternativ i form av en privat reklamfinansierad kanal (TV4), satellit-TV och kabel-TV och det kommer snart att finnas konkurrerande radiostationer. Även om staten genom kravet på tillstånd fortfarande kan föreskriva villkor för svenska rundradiosändningar, finns det alternativ över vilka svensk lagstiftning i princip inte alls råder.[30]

Den tillkomna konkurrensen har å ena sidan legat bakom de problem som nu uppstått när det gäller ägandet; en av anledningarna till att nuvarande ägare i stora delar avträtt är att de anser sig vara jäviga på grund av sina intressen i annan TV- eller radioverksamhet. Å andra sidan har frågan om etermediets självständighet i förhållande till statsmakter och andra organisationer fått en ny dimension i och med den konkurrens som uppstått. Tidigare kunde sägas att om statsmakterna behärskade och dirigerade Sveriges Radio och TV, behärskade de därmed de etermedier, varmed nyheter och åsikter bragtes till den svenska allmänhetens kännedom. Så är inte längre fallet. Även om Sveriges Radio och TV skulle förvandlas till propagandakanaler för en sittande regering, skulle det finnas betydande möjligheter för allmänheten att via konkurrerande radio- och TV-kanaler inhämta upplysning och synpunkter på annat håll.

Det kan ha ansetts att det var viktigt att förankra den enda televisions- och radioverksamheten utanför staten, men att detta upplevs som mindre betydelsefullt när det nu finns privata konkurrerande alternativ. En sådan aspekt bör dock inte överdrivas. Den internationella konkurrensen föreligger, men de för Sverige och svenskar omedelbart intressanta förhållandena belyses knappast hittills med

---

[30] Jfr 1 kap. 6 och 7 §§ yttrandefrihetsgrundlagen.

någon större intensitet av utländska konkurrerande etermedier. Eftersom den inhemska konkurrensen ännu inte är betydande i form av ett flertal rikstäckande alternativ, är kravet på självständighet sålunda alltjämt av betydelse.

Ett rent statligt ägande av programföretagen har av tidigare utredningar konsekvent förkastats, bl.a. under angivande av att det inte får uppstå ens misstanke om att staten styr programinnehållet. Verksamhetens trovärdighet skulle kunna sättas i fara, menar vissa, om staten blev majoritetsägare till företagen. Det har också från olika håll framförts att det borde finnas en slags buffert mellan staten och det enskilda programföretaget. Det numera i princip upplösta moderbolaget anses av vissa ha haft bl.a. en sådan roll. Andra har menat att moderbolaget inte påverkat programföretagens självständighet. Det har även framhållits att – även om ägandet varit uttunnat – det har varit viktigt att kunna säga att public service-företagen inte har varit statsägda, i synnerhet vid presentation av företaget utomlands. I kristider har detta inneburit ytterligare ett skydd för programverksamhetens självständighet. Sammanfattningsvis kan man säga att ägandets förankring hos andra än staten anses ha haft en symbolfunktion som skulle kunna bli en skyddsfunktion i kristider, och som skapar förtroende i vida kretsar.

Mot detta kan hävdas – och har även framförts – att det vore konsekvent att staten äger en verksamhet som staten har störst inflytande på.

I direktiven anges att ägandeformen skall säkerställa en programverksamhet som är självständig i förhållande till bland andra staten. Som jag framhållit ovan (7.1.4) finns det redan nu ett antal faktorer som främjar denna självständighet. Detta gäller oberoende av vem som är ägare till aktierna i programföretagen.

Jag vill tillägga att de hittillsvarande ägarförhållandena knappast kan sägas vara allmänt kända; många är de som tycks tro att staten är public service-företagens ägare.

Skall det komma i fråga att staten äger aktierna i programföretagen måste det emellertid tillskapas en ordning som innebär att, i en tid av yttre eller inre kris, en övergång till direkt dirigering från statens sida från en dag till den andra, av vad som sänds i Sveriges Radio och TV, försvåras eller omöjliggörs.

Ett statligt ägande skapar sålunda problem varav det viktigaste har att göra med programföretagens självständighet.

I denna del kan – i tillägg till vad som nämnts i 7.1.4 ovan – följande framhållas.

Yttrandefrihetsgrundlagen hindrar att staten eller annan utomstående har ett direkt inflytande på programinnehållet. Därtill gäller enligt radiolagstiftningen sedan lång tid tillbaka, att den som har tillstånd att sända skall utöva denna rätt opartiskt och sakligt, samt att därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen (6 § radiolagen). Lagstiftningen är utformad sålunda, att den i sig söker garantera en fristående och osjälvständig programverksamhet. Också i avtalen mellan företagen och staten understryks kravet på självständighet, såväl i förhållande till staten som till olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.

Vid ett statligt ägande bör dock också vissa ändringar ske avseende val av styrelse.

Om den ordning som i dag gäller skulle bibehållas vid ett statligt ägande, skulle alltfort gälla att företaget finansieras genom avgiftsmedel via riksdagsbeslut, att regeringen genom Kulturdepartementet tillsätter ordföranden och majoriteten i styrelsen samt att avtal träffas mellan företagen och staten på grund av riksdagsbeslut rörande de allmänna riktlinjerna för programverksamheten.

Liksom när det gäller stiftelseägande och spritt ägande anser jag att det antal styrelseledamöter som tillsättes direkt av regeringen bör inskränkas till ordförande jämte en suppleant under det att bolagsstämman valde fem ledamöter och en suppleant.

Om särskilda åtgärder inte vidtas innebär detta emellertid ändå att regeringen tillsätter samtliga ledamöter, eftersom de bolagsstämmovalda ledamöterna skulle väljas på förslag av en regeringsrepresentant som jämväl skulle komma att utses av regeringen.

Jag föreslår därför inrättandet av en förslagsnämnd, som skall utse de ledamöter som väljs av bolagsstämman i public service-företagen. Tanken är att den av regeringen utsända representanten för bolagsstämman skulle vara instruerad att på bolagsstämma rösta enligt förslagsnämndens beslut.

Förslagsnämnden som sådan bör utses av regeringen. På sammansättningen bör ställas samma krav som angivits för stiftelsestyrelserna i föregående avsnitt. Förslagsnämnden skulle sålunda bestå av ordförande jämte sex ytterligare ledamöter utsedda av regeringen, och det skulle eftersträvas att det i nämnden ingick personer med erfaren-

het från folkrörelser, näringsliv, kulturliv, media och politik. Det skulle vidare föreskrivas att nämndledamot inte fick vara medlem av styrelsen för eller anställd i något av public service-företagen och att ledamoten ej heller skulle kunna vara riksdagsledamot, medlem av regeringen eller anställd i regeringskansliet.

Vad avser kravet på kvalifikationer och representativitet när det gäller programbolagens styrelseledamöter menar jag att bolagsordningen skulle innehålla samma bestämmelser, vare sig aktierna ägdes av den breda allmänheten, av stiftelser eller av staten. Även i fall av statsägda bolag skulle alltså föreskrivas, att i styrelsen skall finnas företrädd betryggande företagsekonomisk kompetens samt att i styrelsen ingår personer med kunskaper och erfarenheter från olika sektorer i det svenska samhället och från olika delar av landet. För Utbildningsradion skulle då gälla att personer med erfarenhet från utbildningsverksamhet skulle ingå i styrelsen. Självständigheten mot staten skulle ytterligare markeras genom att riksdagsledamot, regeringsmedlem eller anställd i regeringskansliet inte kunde vara styrelseledamot.

Vad avser de för statliga företag gällande reglerna bör dessa inte genomgående tillämpas på public service-företagen. Sålunda bör varken Riksrevisionsverket eller Riksdagens revisorer kunna granska dessa bolag; revision bör ske i för andra bolag vanlig ordning. Inte heller bör riksdagens ledamöter vara närvarande vid företagens bolagsstämmor. Det är också rimligt att public service-företagen undantas från den skrivelse till riksdagen som varje år lämnas rörande de statliga bolagens verksamhet.

Även om staten äger public service-företag bör avtal om programverksamheten träffas mellan staten och företaget på samma sätt som hittills. Företaget företräds väl då normalt av verkställande direktören, som utsetts av styrelsen.

Ovan har nämnts att Konstitutionsutskottet fastslagit att underhandskontakter mellan ägare och den direkta bolagsledningen kan vara ett normalt förhållande även när staten är ägare. Så bör dock inte anses vara fallet, när det gäller ett av staten ägt public service-företag.

7.2.5 Vissa för samtliga ägaralternativ gemensamma förslag

I Bolagsordningar

Om något av ovanstående förslag helt eller delvis genomförs, torde det bli nödvändigt att också vidta förändringar i public service-företagens bolagsordningar. Härvid kan också smärre ofullkomligheter i dessa rättas till.

En förändring som under alla förhållanden bör göras i bolagsordningarna är att införa en klausul om verksamhetens syfte.

Enligt 12 kap. 1 § aktiebolagslagen gäller att om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna, skall bolagsordningen innehålla bestämmelse om användning av vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation. Enligt kommentaren härtill[31] utgår bestämmelsen från förutsättningen, att syftet med ett aktiebolags verksamhet är att bereda vinst åt aktieägarna om annat inte anges i bolagsordningen.

Det står klart att syftet med public service-företagens verksamhet är ett annat än att bereda vinst åt aktieägarna. Någon bestämmelse om syftet bör därför föras in i bolagsordningen i anslutning till angivandet av föremålet för bolagets verksamhet. Till vad som där sägs kan läggas exempelvis följande (jag tar återigen TV-bolaget som exempel):

> "Bolagets syfte är inte i första hand att bereda vinst åt aktieägarna utan att främja rundradiosändningar, huvudsakligen till svenska mottagare, av televisionsprogram i allmänhetens tjänst."

Något bör också sägas om hur den del av vinsten skall användas som inte skall utdelas till aktieägarna. Exempelvis kan skrivas att denna del av vinsten skall överföras i ny räkning.

I mitt förslag ingår i samtliga fall också att bestämmelserna rörande utseende av styrelseledamöter skall ändras och utvidgas. I denna del hänvisar jag till vad jag sagt tidigare.

---

[31] Kedner, Roos, Aktiebolagslagen, Del II, s. 223 f.

II Inlösen av aktierna i moderbolaget

Samtliga ovan angivna förslag innebär att nuvarande ägande av aktierna i Sveriges Radio Förvaltnings AB upphör. Jag har därvid gått ut från att denna fråga kan lösas i samförstånd med nuvarande ägare på så sätt att staten löser in aktierna till i bolagsordningen angivet värde, dvs. till nominella värdet. Jag vill påpeka att, enligt min bedömning, någon skyldighet för nuvarande ägare att erbjuda aktierna till inlösen inte föreligger, men jag har tillåtit mig anta att de nuvarande ägarna liksom hittills kommer att lojalt handla i enlighet med vad riksdagen kan komma att besluta.

Ett par frågor bör emellertid beröras närmare. Samtliga förslag innefattar ju också att moderbolaget upphör att vara ägare till aktierna i de tre programföretagen. Dessa aktier kommer i stället att ägas av allmänheten, en stiftelse eller av staten.

I förstnämnda fall har jag gått ut från att detta tekniskt genomförs så att nya aktier tecknas i emissionen och att nu utgivna aktier säljs i samband därmed. (Det är naturligtvis också möjligt att efter nyteckningen nedsätta aktiekapitalet med belopp motsvarande nu utgivna aktier för återbetalning till moderbolaget.)

I stiftelsefallet förutsätter jag att moderbolaget helt enkelt tillskjuter nuvarande aktier till de tre stiftelserna.

Skall staten bli ägare till programföretagen, har jag gått ut från att moderbolaget säljer aktierna för nominella värdet till staten.

I samtliga fall är att föredra att åtgärden vidtas innan moderbolagets aktier inlöses från nuvarande aktieägare av staten.

I de två första fallen talar för denna lösning att staten på detta sätt undgår att någonsin bli indirekt ägare till dotterbolagen. Dessutom finns i samtliga fall vissa skatteskäl som talar i samma riktning.

III Skattefrågor

Som inledningsvis nämnts har jag inte närmare penetrerat skattefrågorna. En översiktlig bedömning ger emellertid vid handen att några allvarligare skatteproblem inte behöver uppkomma beträffande de transaktioner som hittills nämnts.

Det kan ifrågasättas om en försäljning av dotterbolagens aktier till staten möjligen skulle kunna utlösa s.k. uttagsbeskattning hos moderbolaget och utdelningsskatt hos aktieägarna.

Uttagsbeskattning skulle kunna påstås på den grunden att moderbolaget erhåller ett värde som understiger aktiernas marknadsvärde.

Den översiktliga bedömningen att så inte bör vara fallet grundar sig på bestämmelser i bolagsordningen. Eftersom det finns en bestämmelse i bolagsordningen att den som förvärvat aktien har skyldighet att hembjuda den till staten för inlösen, och eftersom samma bestämmelse föreskriver att lösenbeloppet skall motsvara det verkliga värdet, dock högst det nominella, kan jag inte se att något marknadsvärde överstigande det nominella skall kunna uppstå. På samma grund bedömer jag att aktieägarna inte tillförs någon förmån och därför inte bör utdelningsbeskattas. Det är emellertid möjligt att det bör begäras förhandsbesked.

Skulle däremot moderbolagets aktier av staten inlösas innan staten förvärvar aktierna i dotterbolagen, blir förhållandet enligt min uppfattning annorlunda. Blir staten aktieägare i moderbolaget, kan nämligen inte en förpliktelse att hembjuda dotterbolagens aktier till staten uppfattas som en begränsning av statens frihet att sälja aktierna till det högsta värde som kan uppnås. Uttagsbeskattning kan då aktualiseras om aktiernas verkliga värde överstiger överlåtelsevärdet.

Allmänhetens tecknande av aktier i public service-företagen utlöser i och för sig inte beskattningseffekter. Stämpelskatt tillkommer dock vid nyemissionen.

Tillskottet av aktierna till stiftelserna torde inte i och för sig utlösa några skatteeffekter, om man bortser från möjligheten av uttagsbeskattning. (Jag förutsätter då att värdet på aktierna också i detta fall är begränsat till deras nominella värde och att detta är lika med anskaffningsvärdet.)

Som ovan nämnts torde den utlottade vinsten i fallet med spridda aktier beskattas som annan utdelning.

IV Sveriges Radio Förvaltnings AB

I allt väsentligt har funktionen för Sveriges Radio Förvaltnings AB begränsats till att äga och förvalta de fastigheter som programföretagen utnyttjar.

Jag har ovan förutsatt att efter genomförandet av något av de tre angivna förslagen svenska staten inlöser aktierna i Sveriges Radio Förvaltnings AB från nuvarande ägare.

I ett tidigare skede har antagits att fastigheterna skulle överföras till respektive bolag. Detta skulle emellertid medföra stämpelskattekostnader (såvida man inte kan påräkna dispens). Av detta skäl torde det vara förmånligast att behålla fastigheterna i den nuvarande juridiska personen.

Vem skall då slutligt äga aktierna i detta bolag? Det kan i och för sig tänkas att aktierna överförs till de tre programföretagen och att aktierna därvid fördelas ungefär i enlighet med fördelningen av avgiftsintäkterna, vilket skulle innebära att Sveriges Television AB ägde en majoritet av aktierna. Härvid uppstår emellertid frågor om det värde, till vilket aktierna skall överföras och om betalningen av detta värde. Som ovan nämnts har i propositionen 1990/91:149 s. 197 f., koncernens fastighetsbestånd värderats till 1 787 miljoner kr.

En annan möjlighet är att aktierna i det fastighetsägande bolaget förblir i statens ägo. För detta kunde anföras flera skäl. Det är osäkert om den optimala förvaltningen av fastighetsbeståndet främjas av ett ägande delat på de tre programföretagen. Det är tänkbart att större ekonomisk effektivitet skulle uppnås om fastighetsföretaget förblev i statens ägo och förvaltades med inriktning att utnyttja ytorna på bästa sätt.

Med hänsyn till direktivens krav att tillse att riksdagen vid slutet av en avtalsperiod har frihet att besluta om i vilken omfattning public service-verksamheten i fortsättningen skall bedrivas kan det vara riktigt att fastighetsbolaget ägs direkt av staten.

7.2.6 Kostnader för förslaget

Som ovan antytts beräknas inte förslaget medföra några större kostnader för staten. Alternativet med spridda aktier medför kostnader i samband med nyemissionen, för prospektskrivning, hantering av anmälningar och teckning m.m. men dessa kommer att drabba moderbolaget.

Statens kostnader inskränker sig till inlösen av aktierna i moderbolaget samt, i fallet med statligt ägande, köp av aktierna i dotterföretagen.

Kommittédirektiv

Dir. 1992:100

Ägande av public service-företagen m.m.

Dir. 1992:100

Beslut vid regeringssammanträde 1992-11-19

Chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Friggebo, anför.

Mitt förslag

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag om ägandet av Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB (public service-företagen).

Utredarens förslag bör läggas fram senast den 31 januari 1993.

Bakgrund

Såväl Sveriges Radio-företagen som dess föregångare har varit aktiebolag. År 1979 omorganiserades Sveriges Radio till en koncern. Sveriges Radio AB är moderbolag i den nuvarande koncernen och äger samtliga aktier i dotterföretagen Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Radiotjänst i Kiruna AB. Aktierna i Sveriges Radio AB ägs till 60 % av folkrörelserna, till 20 % av näringslivet och till 20 % av pressen.

Riksdagen beslutade den 2 juni 1992 (bet. 1991/92: KrU28, rskr. 1991/92:329) att godkänna regeringens förslag i propositionen 1991/92:140 om den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten 1993-1996 m.m. beträffande public service-företagens ägarskap och företagsform. Riksdagsbeslutet innebär bl.a. följande. Public service-verksamheten skall även i fortsättningen bedrivas i aktiebolagsform.

Sveriges Television, Sveriges Radio (det nuvarande Sveriges Riksradio och Sveriges Lokalradio sammanslagna) och Sveriges Utbildningsradio skall vara självständiga aktiebolag. De tre programföretagen skall gemensamt äga Radiotjänst i Kiruna AB. Moderbolaget skall upphöra. Pressen, näringslivet, folkrörelserna samt konstnärliga och vetenskapliga akademier och oberoende kulturella sammanslutningar skall erbjudas att bli ägare till bolagen. Om enskilda ägare, t.ex. på grund av jäv, inte kan kvarstå som ägare skall aktierna erbjudas staten genom att regler om hembudsskyldighet till staten införs. Det bör emellertid vara möjligt för regeringen att sälja aktier som den förvärvat genom hembud till viss stiftelse, folkrörelse, akademi, sammanslutning eller annan som är att hänföra till någon eller några av de fyra ägargrupper som skall finnas i fortsättningen. För inledningen av nästa avtalsperiod skall aktierna fördelas så att pressen har 20 %, näringslivet 20 %, folkrörelserna 40 % och den nya ägargruppen 20 %.

I en skrivelse till Kulturdepartementet den 22 oktober 1992 har de nuvarande ägargrupperna av Sveriges Radio gemensamt förklarat att det enligt deras uppfattning inte kommer att kunna bildas några ägargrupper från press och näringsliv och att förutsättningarna för att realisera riksdagens beslut angående den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten 1993-1996 m.m. i detta avseende därmed synes kunna brista.

Riksdagens beslut rörande ägandet av public service-företagen kan således inte genomföras fullt ut.

Mot denna bakgrund har jag i kontakter med företrädare för de tre nuvarande ägargrupperna erfarit att aktieägarna är beredda att kvarstå för en kortare övergångsperiod under förutsättning att det framtida ägandet av public service-företagen utreds.

Förutsättningar

Public service-verksamheten är omfattande och spelar en viktig roll för den demokratiska processen och den nationella kulturen. Även om konkurrerande verksamheter har startats och kommer att starta kan public service-verksamhetens betydelse för nyhets- och informationsförmedling, opinionsbildning, kritisk samhällsbevakning samt som förmedlare av olika kulturyttringar förväntas bestå.

Public service-verksamheten finansieras i huvudsak med TV-avgiftsmedel. Riksdagen bestämmer TV-avgiftens storlek (i dagsläget 1 320 kronor per år) och den årliga medelstilldelningen till programföretagen (för 1993 anvisas totalt 4 263,3 miljoner kronor i 1990 års prisläge).

Riksdagen anger även de allmänna förutsättningarna för public service-verksamhetens uppdrag och organisation. Riktlinjerna binds i avtal mellan staten och programföretagen.

Styrelserna i programföretagen skall från den 1 januari 1993 bestå av vardera nio ledamöter och två suppleanter. För samtliga skall gälla att regeringen utser ordföranden och tre ledamöter, att ägarna utser två ledamöter samt att den verkställande direktören och två personalrepresentanter är självskrivna ledamöter. Vidare skall varje styrelse ha fyra suppleanter varav en utses av regeringen, en av ägarna och två av personalrepresentanterna.

Ägandet av Sveriges Radio är historiskt betingat och har förändrats genom åren. Alltsedan starten av rundradioverksamheten har det ansetts ligga ett värde i att det finns en motvikt mot det statliga inflytandet. Huvudargumentet har varit att ägarna, som företrädare för olika samhällssektorer, skulle balansera statsmakternas inflytande. Konstruktionen har setts som ett medel att garantera public service-verksamhetens publicistiska integritet och oberoende. Även den starka spridningen mellan olika ägare inom resp. grupp har ansetts motverka risken för maktkoncentration.

Ägandet av Sveriges Radio har under många år varit föremål för diskussion bl.a. från ägargruppernas sida. Näringslivet har ifrågasatt sitt ägande utifrån ideologiska utgångspunkter och den korporativa ägarmodellen har ifrågasatts. Pressens roll som ägare har varit under diskussion, dels för att dagstidningarna bedriver en konkurrerande verksamhet, dels för att många tidningar i en framtid kan förväntas satsa på annan radio- och TV-verksamhet. Detta gäller dock inte bara pressgruppen. Även representanter från folkrörelse- och näringslivsgrupperna har intresserat sig för annan radio- och TV-verksamhet. Slutligen bör nämnas att resp. grupps representativitet liksom ägarproportionerna inom resp. ägargrupp har ifrågasatts.

Det bör i sammanhanget noteras att det statliga inflytandet fr.o.m. den 1 januari 1993 genom riksdagens beslut tonas ned i två viktiga avseenden.

För det första skall riksdagen resp. regeringen i fortsättningen ange de allmänna förutsättningarna för public service-verksamhetens uppdrag och organisation. Riksdagen torde således inte komma att årligen ompröva förutsättningarna såvida inte mycket speciella omständigheter motiverar detta.

För det andra kommer regeringen vid valet av personer till public service-företagens styrelser att utgå från nya principer. Regeringen har hittills enligt en etablerad sed vänt sig till de större partierna i riksdagen för nominering av ledamöter. Partierna har låtit sina riksdagsgrupper eller presidier utse ledamöterna. De utsedda har oftast hämtats från respektive riksdagsgrupp. I framtiden skall regeringen inför utseende av ledamöterna samråda med ledarna för samtliga i riksdagen representerade partier. Ledamöterna skall hämtas från olika sektorer av det svenska samhället, ha stor integritet och sammantaget representera den kunskap och erfarenhet som är relevant för verksamheten.

Frågan om hur public service-företagen skall ägas och styras liksom hur den programmässiga integriteten skall främjas har mot den nu anförda bakgrunden varit föremål för diskussion, senast i anslutning till vårens riksdagsbehandling. Bl.a. diskuterades andra associationsformer än den nuvarande aktiebolagsformen. Förslag om att programföretagen skulle bli helägda statliga aktiebolag fördes fram. Regeringen övervägde denna möjlighet, men kom fram till att den inte borde genomföras under den kommande avtalsperioden.

Även stiftelseformen fördes fram som ett alternativ. Det råder dock för närvarande en viss oklarhet om hur kommande lagstiftning om stiftelser kommer att utformas. En ny lagstiftning om stiftelser beräknas träda i kraft den 1 januari 1994. Därför gjordes bedömningen i propositionen 1991/92:140 att förutsättningarna för att driva verksamheten i stiftelseform skall ha klarlagts inför den avtalsperiod som inleds den 1 januari 1997. I propositionen betonades att olika möjligheter att ytterligare stärka public service-verksamhetens oberoende borde prövas inför denna period. Stiftelsebildning borde vid den tidpunkten kunna vara ett alternativ bland flera lösningar.

När de nuvarande ägargrupperna nu förklarat att det inte längre kommer att kunna bildas några ägargrupper från press och näringsliv, anser jag att den avsedda utredningen bör tidigareläggas.

Mot bakgrund av public service-företagens omfattande och betydelsefulla verksamhet är det av fundamental betydelse att det inte finns

risk för att programverksamheten styrs av staten eller andra maktgrupper, utan att det ges garantier för kritisk granskning även av sådana intressen som staten och eventuella ägare företräder. Det finns olika medel för att förhindra ett direkt statligt inflytande över programverksamheten. Statens inflytande kan begränsas till huvuddragen för verksamhetens inriktning, uppdrag, organisation och finansiering och detta inflytande utövas endast när nya avtal skall slutas.

Regler för utseendet av styrelserna och styrelsernas maktbefogenheter i förhållande till programverksamheten kan anges.

Även valet av associationsform är betydelsefullt vad gäller att balansera det nödvändiga statliga inflytandet och försvåra otillbörlig statlig påverkan.

Samtidigt som ägarmakten och den ekonomiska makten bör kringgärdas av regler som förhindrar ett otillbörligt inflytande, är det viktigt att någon har ett övergripande ansvar för att i förhållande till TV-avgiftsbetalare, tittare och lyssnare se till att programverksamheten bedrivs rationellt inom ramen för tilldelade medel och i enlighet med det uppdrag som åvilar företaget. Bl.a. det förhållande att public service-företagen årligen omsätter mer än fyra miljarder kronor motiverar att det finns en tydlig ansvarsfördelning.

Uppdraget

En särskild utredare bör tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag om ägandet av Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB (public service-företagen). Utredarens förslag bör läggas fram senast den 31 januari 1993.

Utgångspunkten för utredarens arbete bör vara att den nya ägandeformen för public service-företagen skall säkerställa att programverksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället. Utredaren skall även kunna lämna andra förslag som stärker programverksamhetens självständighet. Förslaget skall även lämna utrymme för riksdagen att också i fortsättningen, i slutet av varje avtalsperiod, bestämma förutsättningarna för public service-verksamheten på det sätt riksdagen finner lämpligt.

Utredaren bör utgå från att de nuvarande ägarna skall kvarstå till den 1 juli 1993. Den fjärde ägargruppen bestående av konstnärliga

och vetenskapliga akademier och oberoende kulturella sammanslutningar skapas alltså inte under övergångsperioden.

Utredaren bör vidare utgå från att moderbolaget kvarstår under denna övergångsperiod, men att det inte har någon annan uppgift än att vara ägare till aktierna i dotterföretagen. Riksdagsbeslutet skall i övrigt genomföras. Som angivits i det föregående innefattar riksdagens beslut bl.a. att riksdagen skall besluta om medelstilldelning direkt till de tre programbolagen samt att programföretagens styrelser minskas till nio personer. Såsom framgår av riksdagsskrivelse 1992/93:147 skall moderbolagets övriga uppgifter övertas av programbolagen.

För utredaren gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), EG-aspekten i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kulturdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utarbeta förslag om ägande av de självständiga public service-företagen och

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandes överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Kulturdepartementet))

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagedel. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagedel. [16]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]