

Nr 83.

Godkänd av första kammaren den 13 april 1916.

Godkänd av andra kammaren den 13 april 1916.

Riksdagens skrivelse i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m. m. samt lag om ändrad lydelse av 8 kapitlet 25 § strafflagen.

(Sammansatta bevillnings- och lagutskottets utlåtande nr 1.)

Till Konungen.

I en till riksdagen avlåten, den 10 mars 1916 dagtecknad proposition, nr 84, har Eders Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till *dels* lag angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m. m., *dels* ock lag om ändrad lydelse av 8 kapitlet 25 § strafflagen.

Den föreslagna lagstiftningen föranledes, såsom känt är, av vissa svårigheter, som de genom världskriget uppkomna förhållandena på de internationella handelsförbindelsernas område medfört för vår industri, handel och sjöfart; den åsyftar att söka förhindra, att vanskligheterna stegras, utöver vad redan tidsläget oundvikligt betingar. Å ena sidan kan nämligen befaras, att en och annan enskild låter sig av obetänksamhet eller vinningslystnad frestas att brista i lojalitet vid uppfyllande av en

förbindelse, som blivit ingången i samband med varuimport eller övertagande av importerad vara, — något som i viss mån kan förklaras av den understundom onekligen alltför stora räckvidden av de förbindelser, som avfordrats från främmande land och detta från såväl det ena som det andra av de stridande lägren. Genom sådana, låt vara enstaka fall av bristande lojalitet utsätts emellertid vårt näringslivs utöware för i allmänhet visserligen ogrundade, men i nuvarande ömtåliga situation blott allt för lätt uppväckta misstankar, till uppenbar skada för landets importmöjligheter. Å andra sidan kan jämväl inträffa, att förbindelser av nu nämnd art ingås, som binda avgivaren strängare än som ur det allmännas och den enskildes egen synpunkt varit tillbörligt eller lämpligt.

Den tankegång, som uppbär lagförslagets 1 och 2 §§, är att härav föranledda svårigheter bäst bekämpas i ett sammanhang. Enligt 2 § är det för där avsedda fall belagt med synnerligen allvarliga påföljder — vilka, vad straff angår, kunna enligt 4 § skäras i händelse av upprepande, — att bryta en given utfästelse. Vidtagandet av en så exceptionell åtgärd, som denna kriminalisering innebär, har i sin ordning ansetts kräva såsom förutsättning, att svenskt statsorgan äger pröva, huruvida utfästelsen i det särskilda fallet icke går utöver vad som rimligen kan medgivas. Denna prövning kan icke undanskjutas till att verkställas först av domstol i händelse av anställt åtal. En förhandsprövning, som skapar klarhet, är påkallad, och tydligen bör all dylik prövning vara samlad på en hand och företagas i administrativ väg.

Om en dylik prövning stadgas i 1 §, enligt vilken den företages antingen av Konungen eller ock av den som Konungen därtill förordnar. Den kan vidare utföras i varje enskilt fall eller ock så, att genom utfärdad kungörelse generellt godkännande gives åt vissa typer av utfästelser. Förslaget går i fråga om kriminalisering den väg, att alla klausuler av ifrågasvarande art, som vid prövning anses kunna tilläggas civilrättsligt bindande verkan, jämväl komma i åtnjutande av straffrättsskydd. Men denna ståndpunkt innebär visserligen då ock å andra sidan, att den enskildes avtalsfrihet på förevarande område väsentligen kringskäres, — att varje i främmande makts intresse ingången förbindelse, som innebär inskränkning i friheten att förfoga över eller transportera varor, för sin giltighet kräver offentlig myndighets godkännande.

Onekligen företer en sålunda lagd lagstiftning sidor, som synas ägnade att låta densamma vid en klok tillämpning verka utjämnande på uppkommande intresse motsättningar och därigenom främja vårt ekonomiska liv.

Genom att straffbelägga brytandet av de åtagna förbindelserna lämnas från svensk sida ett nytt kraftigt vittnesbörd om allvaret i vårt

uppsåt att sörja för uppfyllandet av de förpliktelser, som åligga vårt folk i fråga om ett lojalt och opartiskt uppträdande även på handelns område. En måttfull begränsning av de ingångna utfästelsernas räckvidd måste utan tvivel i längden verka ej blott till gagn för Sverige och den svenske näringsidkaren, utan i själva verket visa sig vara jämväl i de främmande makternas eget välförstådda intresse.

I ett särskilt hänseende bör kriminaliseringen vara speciellt ägnad att överflödiggöra ett hittills ofta förekommande moment i klausulerna, nämligen det som avser övervakning. Till förslaget ovanberörda bestämmelser ansluter sig därför ock ett i 3 § intaget förbud mot utländskt handelsspionage och mot meddelande av upplysningar, som tjäna ett sådant spionage.

A andra sidan innefatta utan tvivel bestämmelserna i 1 och 3 §§ ett anmärkningsvärt ingrepp i enskildas handlingsfrihet. Visserligen hava dylika ingrepp tidigare under kristiden förekommit på olika områden inom näringslivet, men givet är, att varje ny restriktion i och för sig är ägnad att framkalla en viss betänksamhet. Detta har ock givit sig tillkänna vid frågans behandling inom det riksdagens utskott, som haft att bereda detta ärende. Härunder har man sökt inhämta upplysning angående den uppfattning om lagens antagliga verkningar, vilken kunde förefinnas dels inom de olika kommissioner, som för närvarande syssla med reglering av vårt internationella varuutbyte, dels ock från industriellt håll. Av medlemmar i nyssnämnda kommissioner, som satts i tillfälle att delgiva utskottet sin mening, har därvid den föreslagna lagstiftningen antingen förordats eller lämnats utan erinran. Från industriellt håll har den farhåga uttalats, att de mångahanda framställningar och förfrågningar, som måste bliva en följd av lagen, icke skulle bliva behandlade med det förstående och den skyndsamhet, som är en oeftergivlig fordran inom allt affärliv. Skulle en dylik farhåga besannas, vore det utan tvivel synnerligen olyckligt. Riksdagen har emellertid grundad anledning att utgå därifrån, att den myndighet, till vilken ifrågavarande ärenden varda hänvisade, skall ordna sitt arbete fullt affärsmässigt, så att även högt ställda anspråk på omgående erkännande av ingångna skrivelser, på raskhet i meddelandet av allehanda besked samt på expeditionella anordningar i övrigt komma att motsvaras.

I övrigt synes man på industriellt håll ännu knappast hava bildat sig någon bestämd mening angående lagens antagliga inverkan på industrien; en viss osäkerhet och tveksamhet är — helt naturligt för övrigt — vad som främst kommit till uttryck. Från ett håll har uttalats farhåga för att lagen skulle kunna leda till misräkningar.

Jämväl inom riksdagen hava framförts betänkligheter mot ifrå-

gavarande paragrafer, av såväl principiell art — beträffande det riktiga i att genom lag grundlägga en administrativ förfoganderätt av här avsedda vidsträckta art — som även ur praktiska synpunkter. Att här närmare redogöra för de anmärkningar, som i dessa hänseenden uttalats, finner riksdagen dock icke nödigt eller lämpligt; utan inskränker sig riksdagen till det uttalande, att då riksdagen finner sig böra i huvudsak antaga det kungliga förslaget, riksdagen därvid letts av den uppfattningen, att i nuvarande handelspolitiska situation förhållandenas egen utveckling redan tillfört regeringen ett så betydande faktiskt inflytande på förevarande område och därmed följande ansvar i avseende på en omsiktsfull och varsam ledning genom svårigheterna, att riksdagen icke synes böra förvägra regeringen den ytterligare maktbefogenhet och ansvarighet, som regeringen själv genom framläggande av förevarande lagförslag åskat få sig tillagda. Riksdagen är ock förvissad därom, att regeringen även på detta maktpåliggande område låter sig angeläget vara att uppehålla önskvärd kontakt med riksdagen.

Det säger sig självt, att det tvivelsutan mycket arbete krävande bestyret med mottagande och prövning av till godkännande underställda utfästelser samt meddelande av begärda anvisningar måste närmast tillkomma någon viss myndighet, låt vara i samarbete under den ena eller andra formen med eljes verksamma handelspolitiska organ. Riksdagen har vidare grundad anledning att förutsätta, att regeringen vid organiserandet och utförandet av den blivande verksamheten behjärtar vikten därav, att nödig kontinuitet vid lagens tillämpning upprätthålles under intim kännning med den erfarenhet och sakkunskap, som på näringslivets område förefinnes icke blott rörande förhållandena i ett konkret fall eller inom en speciell gren utan även beträffande ekonomiska förhållanden i allmänhet. Sålunda torde det kunna antagas vara avsett, att — jämte det speciella experter i förekommande fall anlitas — ett antal för vårt näringsliv representativa personer inkallas till rådplägning såväl vid den nya ordningens igångsättande som ock tid efter annan sedermera för att med sin erfarenhet bidra till belysningen av spörsmål av mera allmän räckvidd och avsevärd betydelse.

I 1 § av förslaget synes förutsättas, att allmänna kungörelser rörande tillåtligheten av vissa typer av utfästelser skola utfärdas. För sådana utfästelser skall tillstånd sedermera ej behöva i det enskilda fallet inhämtas. Det är uppenbart, vilken väsentlig lättnad genom ett sådant tillvägagångssätt skulle beredas importörerna på samma gång den måhända än värdefullare fördelen tillföres dem att kunna på förhand med säkerhet räkna med att hinder ej möter för en viss utfästelses ingående. Det hade för be-

dömandet av lagens verkningar givetvis varit av stort värde, om i propositionen kunnat lämnas något meddelande, vilka huvudtyper av klausuler man för närvarande finner sig kunna redan i denna ordning legalisera. Med hänsyn till vad hittills från statsmyndigheternas sida praktiserats, och då det icke lär vara avsett att anlägga strängare synpunkter, än vad i allmänhet hittills skett, finner sig riksdagen emellertid kunna utgå från att ett dylikt generellt godkännande, utan prövning av det enskilda fallet, kan givas i ganska stor utsträckning.

I fråga om det i 3 § givna stadgandet har det visserligen syntts riksdagen önskligt, att i förslagets text kommit till mera tydligt uttryck den innebörd stadgandet i visst avseende, enligt vad under ärendets beredning inhämtats, är avsett att äga, nämligen att allenast rikta sig mot det av kriget föranledda handelsspionaget och mot de upplysningar av eljest icke bruklig art, som man i och för nämnda spionage sökt tvinga de svenska näringsidkarna att lämna eller eljest sökt förskaffa sig, medan däremot de upplysningar, som av gammalt vare sig i enlighet med allmänna bruk eller på grund av särskild uppgörelse i viss handelsförbindelse redan före kriget plägat lämnas, icke falla under förbudet. I enlighet härmed äro alltså exempelvis tillåtna de meddelanden en speditör i enlighet med speditorsuppdragets natur lämnar sina uppdragsgivare, likasom den kontroll en innehavare av en patentlicens eller en generalagent eller annan försäljare plägar underkasta sig från patenthavarens eller fabrikantens sida allenast för att denne må äga trygghet att en avtalad distriktsgräns för licensen eller försäljningen respekteras. Likaledes är tydligt att en person i Sverige, vilken erhållit varor för befordran i tillåten transitering till visst land, är både berättigad och skyldig att redovisa för uppdragets fullgörande till uppdragsgivare även inom annat land. Då svårigheter onekligen resa sig mot att uppnå full tydlighet i lagtexten i dessa stycken, hade det varit önskvärt, att erforderlig ledning lämnats i den kungliga propositionens motivering. Riksdagen vill emellertid erinra, att en sammanställning av 3 §:ns andra stycke med å ena sidan det stadgande i 1 §, att i lagen avsett förordnande, som utgör förutsättning för 3 §:ns tillämplighet, blott får utfärdas under vissa av krig föranledda utomordentliga förhållanden, samt å andra sidan med slutstadgandet rörande begränsningen i lagens giltighetstid bör giva god ledning i de hänseenden riksdagen nu berört.

Ytterligare vill riksdagen fästa uppmärksamheten därå, att av paragrafens andra stycke jämväl tydligt framgår, att därest jämlikt 1 § tillstånd meddelats till en utfästelse av där avsedd art, varigenom någon underkastat sig kontroll i ett visst avseende, fullgörande av sådan utfästelse naturligen är berättigat och straffritt.

Slutligen vill riksdagen framhålla, att i fråga om sådana i främmande makts tjänst anställda konsuler och konsulatstjänstemän, vilka icke äro i avseende å sina egna handlingar genom vad i 6 § (7 § i utskottets förslag) stadgas helt undantagna från lagens tillämplighetsområde, det i 3 § meddelade förbudet icke drabbar avgivandet av övliga handels- och konsularrapporter eller utövande av annan konsulär verksamhet, i den mån densamma står i överensstämmelse med vad som enligt internationell sedvänja kan anses tillhöra egentlig konsulttjänst.

I fråga om förslagets särskilda bestämmelser får riksdagen anföra följande.

1 §.

Då i denna paragraf för utfästelses giltighet uppställas fordran på tillstånd, så snart det kan antagas, att den utfästa inskränkningen i handelsfrihet skulle kunna tjäna främmande makts intresse, är det att förvänta, att underställande av en eller annan utfästelse kommer att äga rum, även där den i själva verket ej faller under lagen.

Med hänsyn till den formulering av straffbarhetsförutsättningarna, som givits i förslagets 2 §, är det emellertid av vikt att icke andra utfästelser varda enligt 1 § godkända, än sådana som äro av däri avsedd art; och vill i anledning härav riksdagen erinra om angelägenheten av att, om för godkännande företes en utfästelse, som icke faller under bestämmelserna i 1 §, besked härom varder sökanden meddelat.

3 §.

Riksdagen har funnit förevarande paragrafs lydelse böra undergå jämkning i tvänne särskilda hänseenden. I paragrafens första stycke anges den straffbara medverkan till där omförmält övervakande kunna ske »genom underrättelse om egen eller annans verksamhet eller annorledes». Genom de båda slutorden torde främst hava avsetts att uttrycka, att även annan medverkan än den, som sker aktivt, genom meddelande av underrättelser, är straffbar, exempelvis om någon tillåter annan att taga del av ens egna eller ens principals handelsböcker. Det synes emellertid riksdagen, att brottsbeskrivningen genom bruket av nyss anmärkta uttryck fått en formulering, som blivit alltför vag och tånjbar. Riksdagen har på grund härav företagit en ändring av den lydelse nedan intagna redaktion utvisar.

I paragrafens andra stycke har riksdagen företagit en ändring till närmare motsvarighet av vad i andra stycket av 1 § stadgas. Det synes nämligen böra tydligare än som skett komma till uttryck, att de av offentlig myndighet meddelade anvisningar, varom förevarande stycke förmåler, kunna icke blott givas för det förhållningssätt, som är att iakttaga i ett enskilt fall, utan ock mera allmänt innefatta legaliserandet av en viss anordning i ifrågavarande avseende. Med hänsyn till den betydelse, som meddelandet av en anvisning av sistnämnda art kan äga, har det ock synts lämpligt utmärka, att densamma förutsättes i vissa fall bliva meddelad av Kungl. Maj:t.

§ 5.

Med hänsyn till den understundom ömtåliga innebörden av förhållanden, om vilka här är fråga, har det synts riksdagen påkallat, att lämplig garanti beredes mot fullföljd av förhastade åtal; och har i anledning härav tillfälle ansetts böra lämnas justitiekanslern att, där han finner så erforderligt, förordna om nedläggande av anhängiggjort åtal.

Riksdagen har ansett åklagarens andel i böter och vad eljest kan enligt 2 § utdömas böra begränsas till femtusen kronor.

Bestämmelserna angående åtalsrätt och om bötesandel m. m. har riksdagen ansett lämpligen böra fördelas på två särskilda paragrafer.

Såsom i lagrådet erinrats, innehåller lagen icke några stadganden angående dess tillämplighet på förhållanden, som inträtt eller grundlagts redan vid tiden för dess ikraftträdande. Såvitt angår 2 och 3 §§ uppstår väl icke härigenom någon oklarhet eller tvekan. Stadgandet i 2 § förutsätter nämligen enligt sin lydelse, att Kungl. Maj:ts godkännande enligt lagen erhållits på den sedermera brutna utfästelsen. Eljest inträder här ej straffbarhet. I fråga om 3 § förhåller sig tydligen däremot så, att en upplysning, som efter det lagen trätt i kraft lämnas i strid mot stadgandet i nämnda paragraf, faller under straffbudet, även om den gives till fullgörande av en tidigare åtagen utfästelse. I en dylik äldre utfästelse ligger, såsom lagrådets majoritet erinrat, icke fog för meddelande av sådana upplysningar, som numera äro i lag förbjudna.

Beträffande åter lagens återverkan på den civilrättsliga giltigheten av äldre utfästelser av den beskaffenhet 1 § avser, lämnar lagen själv icke något svar på frågan härom. Att, såsom en ledamot av lagrådet hemställt, överlämna spörsmålet att med ledning av allmänna rättsgrundsatser be-

svaras av domstolspraxis, synes riksdagen icke tillrådligt. För envar, som av frågan beröres, skulle härigenom uppstå en alltför besvärande osäkerhet om hans verkliga rättsställning.

Riksdagen har därför funnit sig böra antaga bestämmelser i förevarande avseende; och har riksdagen därvid letts av den uppfattning, att i fråga om utfästelser, givna efter den dag den kungliga propositionen i ämnet är dagtecknad, principen om offentlig myndighets tillstånd såsom förutsättning för utfästelsens giltighet bör komma till användning, var emot frågan om äldre utfästelsers giltighet synes böra vara att bedöma fullt oberoende av den nya lagstiftningen.

Under återopande av vad sålunda blivit anfört får riksdagen tillkännagiva, att riksdagen, som icke kunnat i oförändrat skick antaga det i propositionen innefattade förslag till lag angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m. m., för sin del antagit följande

Lag

angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m. m.

Härigenom förordnas som följer:

1 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden äger Konungen förordna, för viss tid eller tills vidare, att utfästelse, som innebär inskränkning i friheten att till riket införa eller ur riket utföra eller inom riket förfoga över varor eller att fortskaffa eller eljest befordra varor till eller från riket eller inom riket, skall, där inskränkningen är eller kan antagas vara av beskaffenhet att tjäna främmande makts intresse, icke vara gällande, med mindre tillstånd till utfästelsen meddelats.

Tillstånd, som nu är sagt, meddelas, för särskilda fall eller i därom utfärdade kungörelser, av Konungen eller den Konungen därtill bemyndigar.

2 §.

Handlar någon i strid mot av honom avgiven utfästelse, vartill tillstånd meddelats efter ty i 1 § sägs, straffes med böter från och med tio till

och med tiotusen kronor eller fängelse från och med en månad till och med ett år.

Har gärningsmannen eller annan, för vilkens räkning sådan åtgärd vidtagits, därav haft vinst, vare skyldig utgiva det belopp, vartill vinsten högst kan skattas; dock att denna påföljd icke ådömes den, som genom samma handling gjort sig förfallen till straff för olovlig varuutförsel och, enligt vad därom är stadgat, förverkat den olovligen utförda varan eller dess värde.

3 §.

Den, som under tid, då förordnande jämlikt 1 § är gällande, genom att lämna underrättelse om egen eller annans verksamhet eller främja inhämtande av sådan underrättelse medverkar till övervakning rörande sådan in- eller utförsel eller förfogande över eller befordran av varor, som i 1 § omförmäles, skall, där övervakningen utövas av främmande makt eller gärningsmannen insatt eller bort kunna inse, att den är av beskaffenhet att tjäna främmande makts intresse, dömas till böter från och med tio till och med tiotusen kronor eller till fängelse från och med en månad till och med ett år.

Har gärningen stöd av lag, handelsbruk eller annan sedvänja, eller har gärningsmannen handlat i överensstämmelse med anvisning, som för visst fall eller eljest meddelats av Konungen eller av myndighet, som enligt Konungens förordnande är därtill behörig, eller har han allenast på övligt sätt bevakat rätt eller utfört talan eller har han av annan sådan anledning ägt fog för gärningen, vare från straff fri.

4 §.

Begär någon brott, som i 2 eller 3 § sägs, andra gången eller oftare, vare straffet fängelse från och med en månad till och med två år eller straffarbete från och med två månader till och med två år.

Äro omständigheterna synnerligen mildrande, må till böter från och med tio till och med tiotusen kronor dömas.

5 §.

Allmän åklagare åligger att tala å förbrytelse, som i denna lag sägs. Om åtals anhängiggörande skall åklagaren ofördröjligen underrätta justitiekanslern. Finner justitiekanslern sådana omständigheter vara för handen, att åtalet bör nedläggas, äge han därom förordna.

6 §.

Av böter, som ådömas enligt denna lag, ävensom av vad gärningsmannen eller annan jämlikt 2 § andra stycket förpliktats utgiva tillfalle en tredjedel, dock högst femtusen kronor, åklagaren och återstoden kronan.

Saknas tillgång till böternas fulla gäldande, skola de förvandlas enligt allmän strafflag.

7 §.

Denna lag har icke tillämpning å främmande makts beskickning här i riket eller å konsul, som är i främmande makts tjänst här anställd och är dess undersåte samt icke här i riket driver handel eller annan näring, ej heller å den, som är konsulatstjänsteman hos sådan konsul och är samma makts undersåte.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift från trycket utkommit i Svensk författningssamling, och gäller till och med den 31 mars 1917. Av Konungen jämlikt denna lag givet förordnande må ej äga tillämpning längre än till och med sistnämnda dag. I fråga om sådan under tiden för lagens giltighet begången förseelse, som i lagen sägs, skall vad där är stadgat fortfarande gälla.

Varder förordnande, varom i denna lag stadgas, vid lagens utfärdande meddelat, äge Konungen jämväl föreskriva, att, där utfästelse, som i denna lag avses, givits före lagens ikraftträdande men efter den 10 mars 1916, utfästelsen icke skall vara gällande, med mindre tillstånd till densamma, på sätt i 1 § sägs, sökes inom trettio dagar efter det lagen trätt i kraft samt sökt tillstånd varder beviljat eller ock inom tid, som nu sagts, tillstånd meddelats i därom utfärdad kungörelse. Har tillstånd å utfästelsen meddelats, skall i fråga om handling, som därefter i strid mot utfästelsen företages, vad i 2 § samt 4—6 §§ stadgas äga motsvarande tillämpning.

Det i propositionen innefattade förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kapitlet 25 § strafflagen har av riksdagen antagits.

Stockholm den 13 april 1916.

Med undersåttlig vördnad.