

Nr 32.

Ankom till riksdagens kansli den 26 mars 1936 kl. 11 f. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
med förslag till ändrad lydelse av § 60 regeringsformen.*

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 228 i första kammaren av herr *Bagge m. fl.* och nr 515 i andra kammaren av herr *Anderson* i Norrköping *m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte för sin del som vilande grundlagsändring antaga följande ändrade lydelse av § 60 regeringsformen:

§ 60. Till beviljningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartaesigillataeavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom beviljning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Statliga monopolier må ej inrättas utom de, som avse sprit, vin och tobak, ej heller eljest, för att bereda staten inkomster, någon näringsgren av staten omhändertagas eller ställas under dess ledning.»

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Det i § 60 regeringsformen förekommande stadgandet, att Konungen ej må till vinning för Sig och kronan eller enskilda personer och korporationer några monopolier fastställa, har ej hindrat inrättandet genom Konung och riksdag gemensamt av såväl tobaksmonopolet som vissa andra monopol.

Härtill kommer, att frågan om ett fortsatt användande av monopol såsom medel att förskaffa staten ökade inkomster, även oavsett grundlagens ursprungliga inställning till denna fråga, är av den vikt och betydelse både för landets hushållning och för det enskilda näringslivet, att avgörandet, som knappast kan ges annorledes än från fall till fall, bör efter utskottets mening ske under iakttagande av de mera betryggande former, som gälla för civil-lagstiftning och icke för beviljning, d. v. s. efter lagrådets hörande och genom båda kamrarnas samstämmiga beslut, men ej genom gemensam votering.

I de föreliggande motionerna har ifrågasatts, att monopolbeslut icke skulle kunna åvägbringas annat än i de former, som gälla för grundlagstiftning. Utskottet finner dock detta både praktiskt och teoretiskt ogörligt, såsom även av bifogade P. M. framgår, helst i grundlag icke lär kunna givas någon

varaktigt bindande definition å det monopolbegrepp, varom här blir fråga och som lätteligen kan genom den ekonomiska utvecklingen snart förändras. Utskottet har därför icke ansett sig kunna tillstyrka den i motionerna framförda principen och finner å andra sidan den ovan antydda lagstiftningsformen för beslut om vinningsmonopols införande erbjuda både lämpligare och i sak bättre skydd mot förhastade beslut utan att omöjliggöra tillräckligt skyndsamma beslut när sådana möjligen skulle i vissa särskilda lägen bli nödvändiga och då icke heller torde av grundlagen kunna komma att förhindras.

Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling ville antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av § 60 regeringsformen.

§ 60.

(Nuvarande lydelse.)

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartaesigillataeavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må *Konungen* statens inkomster *förpakta* eller, till vinning för *Sig och kronan* eller enskilda personer och korporationer, några monopolier *fastställa*.

(Föreslagen lydelse.)

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartaesigillataeavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må statens inkomster *förpaktas* eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier *fastställas utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar*.

Stockholm den 26 mars 1936.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar *Reuterskiöld, Strömberg, Oscar Gottfrid Karlsson*, Stendahl, Bergman, Källman, Carl Lindmark, Fredrik Ström, Rydberg*, Rahmn, Borg*, Andersson* i Igelboda, *Lindskog*, Fast, Olsson* i Mora*, *Vougt, Bengtsson* i Kullen, *Ossbahr, Nilsson* i Karlstad och *Nilsson* i Göteborg.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer:

1) av herrar *Stendahl, Carl Lindmark, Rydberg, Rahmn, Lindskog, Ossbahr* och *Nilsson* i Karlstad, som anfört:

»I sammanhang med den starka ökning av statens utgifter som beslutats under senare år och som ytterligare kan förväntas, särskilt till följd av automatiska utgiftstegringar, ha vid flera tillfällen framkommit planer på införande av statsmonopol för olika näringsgrenar för att bereda staten ökade inkomster. Såsom motionärerna framhålla, ha dessa planer vållat en utbredd oro, oberoende av partiställning. Oron är i högsta grad förklarlig på grund av de omstörtande verkningar för viktiga delar av näringslivet och de olycksdiga följder för stora grupper av medborgare, som monopolens genomförande skulle föranleda. I likhet med motionärerna ha vi därför funnit det nödvändigt att söka förebygga, att monopol kan införas av en tillfällig riksdagsmajoritet eller under trycket av ett ogynnsamt men måhända övergående statsfinansiellt läge.

Ett skydd — så långt omständigheterna över huvud göra det möjligt — torde kunna erhållas genom att beslut om införande av monopol underkastas samma former som äro stadgade för grundlagsändring. Någon annan tillfredsställande garanti har icke påvisats. Att lagformen enligt § 87 R. F. skulle erbjuda samma skydd som den av oss föreslagna åtgärden, torde knappast kunna påstås. Just under tillfälligt lockande eller betungande kombinationer kan det lätt tänkas att beslut även i den form som § 87 R. F. föreskriver kan genomdrivas utan att befolkningens sunda instinkt eller rättsmedvetande hunnit få klarhet om vad saken gäller eller fått tillfälle att taga sig otvetydiga uttryck.

Vi tillstyrka således bifall till motionen i princip. Beträffande själva avfattningen ha vi sökt närmare anknyta densamma till nuvarande avfattning av stadgandet med undvikande av enumeration. I likhet med vad som torde gälla angående nuvarande § 60 R. F. har för det av oss föreslagna monopolbegreppet förutsatts vinstsyfte. Vissa förfogandeåtgärder som i händelse av krig, krigsfara eller eljest utomordentliga av krig föranledda förhållanden kunna visa sig nödvändiga för folkförsörjningen, falla således utanför förbudet. Ej heller medför den föreslagna avfattningen lika litet som motionärernas förslag rubbning av bestående monopol.

På grund härav tillstyrka vi,

att riksdagen såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antager följande förslag till ändrad lydelse av § 60 regeringsformen: »Till bevillningar — — — allena undantagen. Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer eller korporationer, några nya monopolier fastställas i annan ordning än som för ändring av grundlag stadgas.»

2) av herr *Bengtsson* i Kullen.

Bilaga.

P. M.

Monopolet innebär, att viss näringsverksamhet koncentreras på sådant sätt, att alla andra än monolets utövare utestängas från denna verksamhets bedrivande, vare sig rent faktiskt eller tillika rättsligt. Det rättsliga monolet förutsätter, att ensamrätt till verksamhetens bedrivande genom lag eller annan författning tillerkänts monopolhavaren, och intrång i monolet kan då regelmässigt föranleda straffpåföljder. Det faktiska monolet åter medför ingen på dylikt sätt tryggad ensamrätt, utan allenast ett faktiskt läge, som gör konkurrens omöjlig: detta läge kan skapas *dels* av enskilda företagare själva genom trustbildning eller inköp av konkurrerande företag och en prispolitik, som vid behov utesluter möjligheten för ny konkurrens, förutsatt att dessa företagare äga tillräckliga ekonomiska resurser för en dylik politik, *dels* av stat eller kommun genom koncessioner, oktrojer eller andra åtgärder, utan vilka verksamheten över huvud ej får utövas, varvid, för att ett monopol skall uppstå, förutsättes att koncession o. s. v. endast meddelas *en* företagare — av sist sagda slag är såväl parti- som detaljhandeln med starka drycker i gällande svensk rätt, under det att tobaksmonolet är ett rättsligt statsmonopol och apoteksmonolet ett rättsligt privatmonopol, må vara med vissa modifikation. Regeringsformens § 60 torde avse såväl alla rättsliga monopol som sådana faktiska monopol, vilka bero av koncession m. m. Från monolen måste däremot skarpt skiljas de förhållanden, som uppstå genom import- eller exportregleringar.

Import- och exportregleringen ligger enligt svensk rätt hos Kungl. Maj:t, som jämlikt R. F. § 89 ensam reglerar den allmänna hushållningen. Även om viss import eller export förbjödes och undantag medgives allenast genom licens, som faktiskt icke ges åt andra än vissa importörer eller exportörer, kan icke ett monopol härigenom anses uppkomma, enär licensprövningen måste ske från fall till fall och något generellt utestängande därför icke är för handen lika litet som någon fast reglering av viss verksamhet. Endast om licensgivningen överlättes till enskild organisation, kan ifrågasättas, om ej monopol föreligger, men även i detta fall bör frågan besvaras nekande, emedan licensprövningen under också dessa förhållanden innebär en statlig förvaltningsakt av samma karaktär som eljest, ehuru företagen i analogi med självförvaltningsakter exempelvis av kommuner. Dylika regleringar omfattas icke av R. F. § 60.

Denna paragraf förbjuder, sådan den lyder, i princip alla monopol, som avse vinning för »kronan eller enskilda personer och korporationer», så vitt monolet beror av fastställelse från Kungl. Maj:ts sida, men däremot icke monopol med annat syfte, även om de skulle medföra »vinning», vilket torde få förstås så att »vinningen», om den skulle övergå till huvudsyfte, måste regleras, såsom t. ex. sker med apoteksmonolet genom taxeregleringar. Monopols fastställelse både som rättsligt och faktiskt beror av R. F. § 89, så vitt fråga är om Kungl. Maj:t, och då R. F. § 60 förbjuder vinningsmonopols fastställande, kan icke ens med riksdagen en sådan fastställelse ske, då

detta förutsätter att Kungl. Maj:t, jämlikt R. F. § 89, överlämnar åt riksdagen att med sig besluta på sätt R. F. § 87 stadgar, men Kungl. Maj:t ej kan till annan överlåta större makt än honom själv grundlagsenligt tillkommer. Emellertid ha Kungl. Maj:t och riksdagen tillämpat R. F. § 60 rörande monopol på ett annat sätt, vilket därför blivit gällande, ehuru grundat på en felaktig och ohållbar tolkning av texten: Kungl. Maj:t och riksdagen kunna väl besluta om felaktig lagtillämpning, men de kunna aldrig förhindra en logiskt hållbar och riktig tolkning, utan måste finna sig i att tillämpningen vilar på felaktig grund, när den vetenskapliga tolkningen kommer till detta resultat.

I gällande praxis har sålunda R. F. § 60 kommit att icke längre utgöra hinder för monopol, om nämligen Kungl. Maj:t och riksdagen — i grunden riksdagen allena — skulle besluta sig för användningen av monopol som beskattningsform eller inkomstkälla för staten, oaktat syftet med förbudet i R. F. § 60 var dels allmänt att understryka borgerskapets privilegier i detta stycke, dels speciellt att förhindra just ett — tobaksmonopol. Tobaksmonopolet av 1914 blev emellertid det första, som på detta sätt infördes trots att R. F. § 60 genom förpaktning- och monopolförbudet åsyftade att hindra ett kringgående av grundlagens bestämmelser om beskattningens utövning, enär den icke betraktade förpaktning och monopol som beskattningsformer.

*

Den föreliggande motionen innebär genom sitt textförslag avsevärda ändringar i R. F. § 60 både sådan den rätteligen bör tolkas och sådan den felaktigt är tillämpad. Först och främst uteslutes förpaktningförbudet, vilket f. n. icke har någon praktisk betydelse, då förpaktning ej i våra dagar ifrågasättes; att likväl en förpaktning icke vore alldeles otänkbar ens numera eller under närmaste framtiden, lärer icke kunna förnekas, om man erinrar sig att delegation till enskilda personer eller organisationer av statlig förvaltningsmakt långt ifrån är ovanlig och att kristidsåtgärder ofta erhålla former, som knappast kunnat förutses. Det andra som förslaget innebär är, att alla enskilda monopol avföras ur paragrafen, som uteslutande skulle bli till visst hinder för statliga monopol. Och det tredje som följer av förslaget är, att det samma också utesluter den nuvarande begränsningen av förbudet till vinningsmonopol och i stället skulle avse alla slag av statliga monopol. Slutligen kan anmärkas, att förslaget lämnar öppet — d. v. s. texten är i denna punkt oklar — huruvida nu bestående monopol eller monopolliknande anstalter skulle, i den mån de icke hänföra sig till tobak, vin och sprit, upphöra eller fortbestå på den grund att lagen ej får verka retroaktivt.

Vad först angår privatmonopolen, ligger det i öppen dag, att dessa kunna, ur den allmänna hushållningens synpunkt, verka ofantligt mycket mera tyngande än ett statsmonopol. Och lika uppenbart är att i vissa fall ett olidligt privatmonopol icke kan brytas utan att ett statsmonopol tillgripes. Vad det här borde gälla, det är, att, i likhet med vad R. F. § 60 nu innehåller, förhindra dylika statsmonopol att bli lika eller än mera tyngande vid jämförelse med motsvarande privatmonopol, d. v. s. att bibehålla bestämmelsen om vinningssyftet, även om paragrafen skulle i andra avseenden modifieras. Likaså lärer vara klart, att nuvarande förbud mot fastställelse av privatmonopol med vinningssyfte är förmånligare att bibehålla än att avskaffa — förutsatt att förbudet kan förverkligas, vilket icke kan anses ogörligt.

Beträffande därefter förslaget avfattning, måste understrykas, att införandet i grundlag av en katalog över medgivna monopol icke vore lyckligt om ens fullt genomförbart. Monopol skulle icke kunna inrättas eller någon näringsgren förstatligas utan att detta först infördes i grundlagens monopolkatalog: att dylika kataloger lätt bliva ett oting, därom utgör tryckfrihetsförordningens katalog över handlingar, som ej äro offentliga, ett avskräckande exempel, men dessutom bör erinras, att en dylik katalog i intet fall bör ha sin plats i regeringsformen — den katalog över bevillningar, som R. F. § 60 nu innehåller i sin första del, är icke uttömmande och kan icke vara uttömmande, men alldeles detsamma kommer snart att visa sig bliva fallet även och än mera med en monopolkatalog, helst som grundlagen svårligen kan belastas med någon legaldefinition på monopol utan att risk uppstår att denna definition tid efter annan måste, i följd av förhållandenas egen faktiska utveckling, revideras, för så vitt paragrafens monopolstadgande skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller om begreppen »förstatligande» och »näringsgren». Ett grundlagsskydd mot förhastade beslut om statliga monopol och näringsgrenars förstatligande är därför icke möjligt att genomföra på sätt i motionerna föreslagits.

Tänkbart vore dock att, utan införande i grundlag av någon vare sig monopolkatalog eller några legaldefinitioner, föreskriva en med grundlagsfrågors behandling analog behandling av monopolfrågor, d. v. s. stadga, att monopol — statligt eller enskilt — icke får fastställas annat än av Konung och riksdag och att härför fordras två lagtima riksdagars beslut med nya allmänna val till andra kammaren mellan de två besluten. Att härvid vissa begränsningar bleve nödvändiga för att icke i kris- eller krigstider eller eljest under tvingande omständigheter vara hindrad vidtaga ofrånkomliga åtgärder, t. ex. i följd av åtgärder från främmande makt eller från privatmonopol utom riket med filialer eller dotteranstalter i riket, måste bestämt understrykas. Även detta vore möjligt, om man exempelvis föreskreve att huvudregeln endast skulle avse vinningsmonopol, men att i övrigt monopol skulle kunna temporärt stadgas för ett år i sänder och definitivt först efter nya andrakammarval. Men en dylik anordning bleve i verkligheten både oformlig och ineffektiv.

Syftet med motionerna skulle dock kunna vinnas på det sätt, att, i stället för omvägen över nya val mellan två beslut, fråga om monopols fastställande gjordes till föremål för allmän folkomröstning med tillämpning av de i R. F. § 49:2 givna reglerna. Denna folkomröstning är emellertid blott fakultativ och bör föregå varje beslut, vilket beträffande monopol medför den olägenheten, att omröstningsfrågan icke lätteligen kan avfattas tillräckligt klart och omfattande, varförutom själva de faktiska förutsättningarna svårligen kunna före omröstningen allmänligen klargöras. Lättare vore då att efter beslutets fattande underställa hela den nya författningen i monopolfråga decisiv folkomröstning, men att införa detta helt nya och för vår rätt alldeles främmande institut blott med hänsyn till monopolfrågorna kan icke anses riktigt eller lämpligt, och än mindre att, för deras skull, göra decisiv folkomröstning till ett allmänt institut i vår statsförfattning, som därigenom skulle ändra hela sin karaktär.

*

Om således de vägar motionärerna föreslagit icke äro framkomliga och icke heller vägar, som likna dem, kan emellertid ej förnekas, att det vore

önskligt både att upphäva motsättningen mellan grundlagens ovillkorliga monopolförbud i R. F. § 60 och de faktiskt bestående, av Kungl. Maj:t och riksdagen inrättade monopolen, och att erhålla en sådan ordning för monopols fastställande, som ger viss säkerhet dels mot förhastade beslut utan att, vid behov, hindra ett snabbt handlande, dels för beaktande av alla olika intressen vid monopolbeslutens fattande. Detta synes vara möjligt, om varje monopolbeslut måste givas i form av lag, stiftad av Kungl. Maj:t och riksdagen i den ordning R. F. § 87 stadgar. Såväl formen av lag, vilken fordrar båda kamrarnas beslut och icke såsom skatteförordningar får bero av gemensam votering, som ock lagrådets hörande medför nödvändigheten av en vida fullständigare utredning än som är för skatteförordningar erforderlig, men hindrar ej, att vid behov lagen kan hastigt åstadkommas — erfarenheten från krigs- och krisåren visar till fullo att sådant är möjligt och att, då utredningen icke hunnit bli fullständig, lagen kan göras temporär för att senare bliva i omarbetat skick definitiv eller, om behovet upphör, avskaffas. För normala tider däremot erbjuder lagstiftningen i den ordning R. F. § 87 stadgar en fullt tillräcklig garanti, då monopollagstiftning knappast kan anses mera betydelsefull än exempelvis civillag, som reglerar det enskilda levernets grundläggande förhållanden.

Med hänsyn härtill kan ifrågasättas, om ej utskottet skäligen borde föreslå följande ändring av R. F. § 60, sista punkten:

(Nuvarande lydelse.)

Ej heller må *Konungen* statens inkomster förpakta eller, till vinning för sig och kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställa.

(Ny lydelse.)

Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställas eller eljest viss näringsverksamhet med ensamrätt förbehållas kronan eller enskilda utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar.

C. A. Reuterskiöld.