

## Nr 17.

Av herr **Herlitz**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag med vissa bestämmelser rörande reglering av den inhemska prisbildningen (prisregleringslag).

Det i Kungl. Maj:ts proposition nr 58 framlagda förslaget till prisregleringslag lägger i Kungl. Maj:ts hand en vidsträckt befogenhet att ingripa i det ekonomiska livet. Finansministern gör visserligen gällande, att »den nya fullmaktslagstiftningen skulle avse att skapa möjligheter till regleringsåtgärder, som falla helt inom ramen av redan givna fullmakter, och utgör — ur en annan synpunkt sett — en form för att för vissa bestämda behov klarlägga innebörden av den ekonomiska lagstiftningen». »Syftet är med andra ord», tillägger finansministern, »icke att skapa nya rättigheter för Kungl. Maj:t utan att i vissa avseenden definiera befogenheter som redan föreligga.» Denna uppfattning måste på det bestämdaste tillbakavisas. Det är uppenbart, att de åsyftade ingripandena till mycket väsentlig del icke äga något stöd i förut stiftade fullmaktslagar. Om de i stället förmenas vara grundade i Kungl. Maj:ts makt över den ekonomiska lagstiftningen, beror det på en uppfattning om räckvidden av denna makt, vars riktighet måste bestridas. Att en gensaga riktas mot denna uppfattning är så mycket angelägnare som det även i andra sammanhang visat sig att man på regeringshåll vill tillämpa Kungl. Maj:ts i regeringsformen grundade lagstiftningsmakt på ett sätt, som måste leda till oöverskådliga konsekvenser och äventyra riksdagens konstitutionella ställning; se första kammarens prot. 27 sept. (s. 37) och 25 okt. (s. 1) samt Förvaltningsrättslig tidskrift 1939 s. 231.

Förevarande proposition bör sålunda granskas från den utgångspunkten, att det ingalunda blott är fråga om definiering och precisering av en rätt, som redan tillkommer Kungl. Maj:t; vad riksdagen har att överväga är om det skall skapas nya möjligheter för Kungl. Maj:ts ingripande i det ekonomiska livet. Den granskning, som från denna utgångspunkt här skall äga rum, tager icke sikte på förslaget ekonomiska innebörd — varom jag icke tilltror mig något självständigt omdöme — utan avser endast ett bedömande ur allmänt rättsliga synpunkter.

Dessa synpunkter måste emellertid tillmätas synnerlig betydelse. Det måste beaktas, att förslaget innebär ett steg till statlig ledning av näringslivet, som i vissa hänseenden går långt utöver vad tidigare någonsin kommit ifråga. De praktiskt ekonomiska skäl, som i en kristid påkalla utomordentliga åtgärder, måste naturligtvis till fullo beaktas. Men det måste noggrant övervägas, om de äro nog starka att motivera ett så fullständigt uppgivande

av näringslivets frihet och av rättsprinciper som ansetts omistliga vid gestaltningen av förhållandet mellan medborgarne och det allmänna. I varje fall är det angeläget att tillse, att ingreppen icke på någon punkt gå längre, än som föranledas av ofrånkomliga behov.

Förslaget måste naturligtvis bedömas med hänsyn till vad lagtexten innehåller. Det är visserligen antagligt, att regeringen tänker sig, att de möjligheter denna öppnar icke i allo skola utnyttjas; i motiveringen förekomma också på åtskilliga punkter uttalanden om försiktighet vid lagtillämpningen. Men denna omständighet kan icke göra en uppmärksam granskning av själva lagtexten överflödig. Man måste räkna med uppkomsten av situationer, som ingen nu kan förutse, och möjligheten av att lagen, om den ej utformas med tillbörlig försiktighet, begagnas för syften, som ingen nu hyser.

1. Det är för det första en nyhet, att Kungl. Maj:t berättigas att fastställa priser, under namn av *normalpriser*, under andra förutsättningar än maximiprislagen uppställer med avseende å maximipriserna. Det fordras icke, såsom i maximiprislagen, att »priset å förnödenhet, som är av vikt för befolkningen eller produktionen, kan förväntas visa en stegring, vilken, ensam eller i förening med prisstegring å andra förnödenheter, kan medföra en fortgående försämring av den svenska kronans inhemska köpkraft eller en avsevärd nedsättning av befolkningens levnadsstandard». Ett ingripande enligt prisregleringslagen är möjligt, så snart »så befinnes erforderligt för ernående av en fortlöpande kontroll över den allmänna prisutvecklingen». (Ordet »kontroll» synes här fattat såsom liktydigt med »inflytande», ej i den i svenskt lagspråk vanliga betydelsen av »tillsyn».) Av motiveringen framgår ock, att medan fastställande av maximipris ansetts böra tillgripas blott i extrema fall, normalpris skola kunna användas som ett ordinärt led i priskontrollen. Om de skola handhavas på detta sätt, bliva de av den mest genomgripande betydelsen för den enskilda hushållningen i landet. Under sådana förhållanden framstår det såsom en brist, att lagförslaget icke i minsta mån preciserar förutsättningarna för normalprisens fastställande och grunderna för deras beräkning. Man har endast att hålla sig till de uttalanden i ämnet som finansministern vid två tillfällen (14 och 27 oktober) gjort i statsrådet, uttalanden vilka icke i allo sammanstämma med varandra. Om man beaktar den rättsföljd, som fastställandet av normalpris skall medföra, nämligen skyldighet att till kronan erlægga vad som erhållits utöver det fastställda priset, framstår det som synnerligen angeläget att lagtexten icke stannar vid att utan några andra förbehåll och begränsningar än dem, som ligga i det nyss återgivna citatet, lägga makten att fastställa normalpris i regeringens hand.

Sättet för ingripande mot den, som överskrider normalpriset, föranleder också vissa erinringar. Medan åtal för överskridande av maximipris *skall* anställas, så snart åklagaren finner att brott begåtts, ankommer det enligt förslaget till prisregleringslag på »den myndighet som konungen bestämmer» att avgöra, om ett ingripande — i detta fall talan om skyldighet att till kro-

nan erlægga vad som uppburits utöver normalpriset — skall äga rum. Varje sådan befogenhet, lagd i ett administrativt organs hand, bringar i åtanke möjligheten av att obehöriga synpunkter av ett eller annat slag anläggas, av godtycke och oavsiktlig ojämnhet vid stadgandets tillämpning. Så särskilt i detta fall, där svårigheten att vinna tillförlitlig utredning om alla förekommande överträdelser måste skärpa risken att lagen kommer att drabba ojämnt. Det framstår därför såsom en brist, att lagen icke angiver de synpunkter, efter vilka det skall avgöras, om talan skall anställas eller ej; endast i motiveringen förekomma resonemang därom. En brist är det också, att lagen ej angiver beskaffenheten av det eller de organ, som i detta hänseende — liksom i andra i lagen berörda hänseenden — skola vara verk samma. Denna tystnad sticker hjärt av mot den omsorg svensk lagstiftning eljest ägnar åt organisationen av organ, som skola diskretionärt bestämma över medborgares rätt. — En garanti för rättssäkerheten kan sägas ligga däri, att domstol i sista hand har att avgöra om betalningsskyldigheten. Men man kan icke bortse ifrån att domstolens uppgift är mycket svår och att garantien därför lätt kan bli illusorisk. Kan man våga räkna med ett ens något så när enhetligt bedömande av frågan när »giltig anledning» till avvikelser från normalpris föreligger? Slika hänvisningar till ett allmänt omdöme om vad som är riktigt måste leda till den största ojämnhet på ett område, där, såsom här är fallet, grunderna för ett sådant omdöme äro högeligen svävande, växlande och subjektiva. Starka skäl kunde anföras för att anförtro avgörandena åt en eller flera specialdomstolar, där sakkunskapen kunde representeras och där garanti för enhetligt bedömande kunde vinnas.

Det förbises ej, att enligt statsrådets förmodan domstolsingripandena skola bliva jämförelsevis sällsynta (jfr. prop. s. 37). Detta förutsätter för det första, att näringsidkare och myndigheter i allmänhet bliva överens om vad som är »giltig anledning» för överskridande av normalprisen. Men det måste vidare förutsättas, att denna enighet vinnes på förhand, ty sedan ett överskridande skett, måste ju misstag, som näringsidkaren gjort sig skyldig till, leda till att talan anställs. Departementschefen har också (s. 27) räknat med att planerade avvikelser på förhand underställas den prisövervakande myndighetens prövning. För näringsidkaren är det tydligen en fördel, om han genom en sådan förhandsprövning av konkreta fall kan säkra sig mot efterräkningar. Det vore en vinning, om lagen uttryckligen gäve näringsidkaren rätt att påkalla ett bindande avgörande i detta hänseende av myndigheten. Det kunde eventuellt ske genom omredigering av 7 § därhän att där omförmäld skyldighet endast skulle inträda, om den högre ersättningen tagits utan myndighetens tillstånd (eller kanske hellre: dess besked att hinder ej möter) och utan sådan (eventuellt närmare preciserad) giltig anledning som lagförslaget avser.

2. En nyhet är vidare den synnerligen vidsträckta *skyldighet att lämna upplysningar samt förete handelsböcker m. m.*, som stipulerats för alla som yrkesmässigt köpa och sälja förnödenheter och driva transportrörelse. Nä-

ringslivet påläggas härmed en börda, som kan bliva synnerligen betungande, och underkastas en kontroll, som på ett synnerligen kännbart sätt prisger vad man eljest pläгат betrakta som skyddade affärshemligheter. Skyldigheterna gå mycket långt över gällande rätt (inklusive fullmaktslagarna). Det skall icke bestridas, att i ifrågavarande hänseende vittgående inskränkningar i enskild frihet kunna vara ofrånkomliga. Men det vore på sin plats, att frågan om deras räckvidd underkastades ett grundligare överbäggande än som ägnats åt den i propositionen; där har detta spörsmål endast helt flyktigt vidrörts. Vissa av de spörsmål, som redan berörts under p. 1, kräva även i detta sammanhang beaktande: frågan om prisregleringens allmänna syfte såsom grund för krav på upplysningar m. m. och frågan om de myndigheter åt vilka ingripandena skola anförtros. Från dens synpunkt, som förmenar att han obehörigen utsatts för anspråk på uppgifter m. m., är det vidare påfallande, att det tvångsmedel, som står till buds, är vite, som enligt 3 § icke blott föreläggas utan även uttages av administrativ myndighet (länsstyrelsen). Sådana anordningar hava på senare tid blivit vanligare än förr i lagstiftningen. Men de äro betänkliga därför att de beröva vederbörande den möjlighet att få föreläggandets laglighet underkastad domstolsprövning, som ligger i den förut allmänt upprätthållna regeln, att utdömande av vite ankommer på allmän domstol.

3. Det märkligaste i Kungl. Maj:ts förslag är emellertid vad som innehållas i 2 § p. 1. Kungl. Maj:t beredes där en vidsträckt möjlighet att företaga *inskränkningar i näringsfriheten och i friheten att driva annan verksamhet som består i yrkesmässigt köpande och säljande.*

a) Inskränkningarna bestå för det första däri, att dels nya företag kunna förhindras, dels förut verkamma yrkesidkare kunna förbjudas att upptaga köp och försäljning av varor, som ej före en viss tidpunkt ingått i deras rörelse, eventuellt att överbud taget fortsätta med sin verksamhet. Man erinrar sig i detta sammanhang de livliga diskussioner, som tidigare ägnats åt liknande ingrepp i näringsfriheten; det har därvid alltid ansetts självklart, att vid sådana ingrepp, i den mån de drabba bestående företag, ersättning bör givas. Och man skall erinra sig, att vad nu föreslås ej gäller någon viss näringsgren enbart, ja icke ens inskränker sig till näring i egentlig mening utan avser yrkesmässigt köpande och säljande överbud taget. Anordningen har särskilt motiverats med nödvändigheten att kunna åstadkomma vad departementschefen (s. 18) kallat en »nyetableringsspärr» (ehuru det även kan bliva fråga om ingrepp mot redan bestående företag). Det kan starkt ifrågasättas, huruvida dessa skäl äro starka nog för att rättfärdiga ett ingrepp, som så starkt avviker från eljest gängse rättsprinciper och vars betydelse ur prisregleringssynpunkt väl även kan diskuteras. Under alla omständigheter borde, i anslutning till departementschefens uttalanden s. 18, lagtexten angiva de förutsättningar under vilka förbud skall kunna meddelas.

I det hänseende, varom nu är fråga, leder lagtexten närmast tanken till ingripanden av generell art: förbud gällande för envar, som ej före visst datum yrkesmässigt försålt viss förnödenhet. Av motiveringen synes dock

framgå, att man även tänkt sig avgöranden av mera individuell natur. Genom sådana avgöranden bleve det måhända stundom möjligt att i de enskilda fallen åstadkomma större materiell rättvisa. Men tillika stegras risken för godtycke vid tillämpningen. Om därtill skulle komma, att förbudsmaktens handhavande i någon mån bleve anförtrott åt de organ, som under Kungl. Maj:t skola tillämpa lagen (jfr prop. s. 18 om behovet av »snabbt inskridande från priskontrollens sida»), får man väl förutsätta, att den yrkesidkare, som förbjudes att fortsätta sin rörelse, genom av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter erhåller möjlighet att anföra besvär över detta beslut.

b) I 2 § p. 1 beredes för det andra möjlighet för Kungl. Maj:t att åstadkomma tvångskartellering. Tvångskartelleringar och liknande anordningar äro väl icke alldeles okända i svensk rätt. De hava i särskilda fall anordnats med stöd av riksdagsbeslut; i andra fall torde de genomdrivits med stöd i den makt över utrikeshandeln, som Kungl. Maj:t med eller utan rätt ansett sig äga. Men nu är det fråga om befogenhet för Kungl. Maj:t att på vilket område som helst, och utan andra förbehåll än att syftet skall vara kontroll över prisutvecklingen, genomföra sådana sammanslutningar med tvång. Ett sådant steg borde rätteligen föranleda överväganden av mera allsidig art än de prispolitiska som utvecklas i propositionen. Det är ju intet mindre än en övergång till ett nytt samhällsekoniskt system, som Kungl. Maj:t skulle bemyndigas att genomföra. Betydelsen av detta steg framgår endast ofullständigt av lagtexten. Motiveringen ger däremot åtminstone antydningar om vad det gäller. Man tänker sig att Kungl. Maj:t genom »överenskommelser» med sammanslutningarna skall kunna leda prisutvecklingen. Frågar man sig då, huru sådana överenskommelser skola kunna åstadkommas, därest staten och vederbörande sammanslutning ej komma överens, finner man att detta spörsmål ej alls berörts av finansministern. Han synes utgå ifrån att motstånd alltid på ett eller annat sätt kan brytas. Vilka tvångsmedel han tänker på är mig obekant. Säkerligen anses emellertid bl. a. Kungl. Maj:ts makt över utrikeshandeln och enligt förfogandelagen i många fall utgöra tillräckligt verksamma påtryckningsmedel. Ett hot om användande av makten att fastställa normalpris kan väl också bliva synnerligen verksamt. För övrigt får man naturligtvis icke räkna med att Kungl. Maj:ts befogenheter alltid komma att begagnas till förmån för just de karteller, pooler o. s. v. som nu bestå eller som framdeles komma att bildas på frivillighetens väg. En sådan sammanslutning nödgas ju, om den är motspänstig, alltid räkna med att Kungl. Maj:t berövar den dess ställning och i stället skapar en ny sammanslutning, vars stadgar garantera större efterlåtenhet; företagarna kunna ju icke undgå att ansluta sig till den, om de vilja bibehålla sin rätt att köpa och sälja.

Man måste i detta sammanhang beakta, att lagen öppnar möjligheter att icke blott beträffande prissättningen utan även i andra hänseenden bestämma över de tilltänkta sammanslutningarnas och därmed medlemmarnas handlingsätt. Vad är det som hindrar Kungl. Maj:t att, därest detta anses önskvärt ur prisutvecklingens synpunkt, föreskriva anslutning till en samman-

slutning av producenter, vars stadgar förbinda medlemmarna ej blott till viss prispolitik utan exempelvis också till upprätthållande av en produktion av viss kvantitet och med viss bestämd inriktning? I själva verket är således talet om »sammanslutningar» och »överenskommelser» med dessa ett ganska vilseledande talesätt, så länge inga garantier finnas för att »sammanslutningarnas» fria vilja skall göra sig gällande och att de bliva annat än organ för en fullständig statlig ledning av näringslivet. Konstruktionen är också ur den synpunkten mindre tilltalande, att den förutsätter indirekt tvång och hot på tvivelaktiga rättsgrunder. Man ginge öppnare till väga, om man, där det verkligen är meningen att staten skall gå tvångsvis till väga, läte lagen klart ange detta förhållande och försmådde det vilseledande skenet av frivillighet och överenskommelser.

Jag skall icke tillåta mig något omdöme om huruvida och i vad mån ett sådant organisationstvång, varom här är fråga, kan vara erforderligt. Under alla omständigheter måste emellertid samma synpunkter, som redan anförts under p. 1 och 2, även här vinna beaktande: det är angeläget att förutsättningarna för tvångets genomförande nog bestämmas. Det är vidare angeläget, att rätten att tillhöra organisationerna blir preciserad. Det kan ej få vara så, att vare sig organisationen eller priskontrollorganen eller Kungl. Maj:t kan godtyckligt spärra tillträdet. Lika väl som lagstiftningen stipulerat en rätt att tillhöra sådana med offentliga rättigheter utrustade korporationer som sjukkassor och arbetslöshetskassor, bör det i dessa fall vara omöjligt att anordna en godtycklig spärr. I propositionens motivering finnes ett uttalande i denna riktning (s. 17), men i stället därför borde man hava en noga övervägd lagtext. Yttermera borde det göras klart, i vilka hänseenden en yrkesidkares handlingsfrihet kan inskränkas genom hans tillhörighet till en sådan sammanslutning som lagförslaget avser; därvid bör fastslås att det är fråga om prisreglering, intet annat. Det borde slutligen också vara en uppgift för lagstiftningen, ej för Kungl. Maj:t:s föreskrifter i de särskilda fallen, att meddela vissa regler om de åsyftade sammanslutningarnas organisation, rättsförhållandet mellan medlemmarna och sammanslutningarna och dessas förhållande till staten. I nuvarande tidsläge framstår denna uppgift såsom jämförlig med den av lagstiftningen sedan länge omhändertavda uppgiften att reglera kommunernas organisation samt relationerna mellan dem och staten. Det perspektiv som öppnar sig är ju en helt ny, måhända allt mera genomgripande korporativ organisation av näringslivet. Det är en angelägen uppgift för riksdagen att sörja för utformandet av denna organisation på ett sådant sätt att, med beaktande av tidens krav, väsentliga rättsprinciper vidmakthållas. Erforderlig planmässighet har ju — för att fullfölja den antydda jämförelsen — kunnat upprätthållas i samarbetet mellan stat och kommun trots rättsregler som åt kommunerna lämnat ett stort mått av frihet. Det borde övervägas om icke även i samarbetet mellan staten och näringslivets organisationer svenska frihetstraditioner kunna bättre tillvaratagas än som skett genom Kungl. Maj:t:s förslag.

De synpunkter, som jag tillåtit mig utveckla, tala för en omarbetning i åt-

skilliga hänseenden av det föreliggande lagförslaget. Då jag icke är i stånd att framlägga förslag till sådana ändringar och då ej heller utskottet torde vara i tillfälle att verkställa härför erforderlig utredning, föranlåtes jag hemställa,

att riksdagen, med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 58, måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om förnyad utredning — med beaktande av ovan anförda synpunkter — av frågan om prisregleringslagstiftning och om framläggande för riksdagen av det förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 7 november 1939.

*Nils Herlitz.*

---