

Nr 221.

Av herr **Herlitz**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående åtgärder för utjämning av marknadspriserna å vissa förnödenheter m. m.

Om behovet och lämpligheten av sådana åtgärder för utjämning av marknadspriserna å vissa förnödenheter, varom förslag framlägges i Kungl. Maj:ts proposition nr 191, vågar jag icke uttala någon mening. Om de befinnas behövlige, torde emellertid frågan om sättet för riksdagens medverkan vid deras genomförande kräva beaktande. Det är på denna fråga jag velat fästa uppmärksamheten.

Då förslag i ämnet förelagts riksdagen, beror det enligt departementschefens uttalande därpå att det avsedda prisutjämningsförfarandet »förväntas komma att bli av stor omfattning och därför få vittgående verkningar å prisbildningen inom landet». Häri ligger måhända också förklaringen till det i propositionen icke omnämnda förhållandet, att Kungl. Maj:t i ett fall ansett sig befogad att utan riksdagens samtycke tvångsvis genomföra ett prisutjämningsförfarande av den art som i propositionen avses. Det skedde genom kungl. kungörelsen den 28 juni 1940 angående reglering av importpriserna å stenkol och koks m. m.

Frågan om riksdagens rätt måste emellertid ses ur en annan synvinkel. Det är icke sakens omfattning eller dess betydelse för prisbildningen, som nödvändiggör riksdagens medverkan, utan det ingrepp som genom den s. k. prisutjämnningen sker i importörernas och andra varuägares rätt. Det synes angeläget att framhålla att detta ingrepp utgör prisutjämnningens egentliga kärnpunkt, ty därav följa viktiga konstitutionella konsekvenser.

Avgörande för frågans konstitutionella bedömande måste bli vad »prisutjämnningen» innebär ur den enskildes synpunkt. Från ekonomisk synpunkt må talet om prisutjämning träffa kärnpunkten, men ur rättslig synpunkt väsentligast är, att en näringsidkare under vissa förutsättningar ålägges fullgöra en penningprestation till det allmänna. Om sådana ålägganden talar regeringsformen på skilda håll: i 57 § om folkets »urgamla rätt att sig självt beskatta», i 60 § om allmänna avgifter, i 73 § om »pålagor» i allmänhet. Man kan tveka om till vilken av dessa kategorier den betalningsskyldighet, varom nu är fråga, rätteligen bör hänföras; i själva verket är det fråga om en halvt konfiskatorisk åtgärd, som regeringsformen knappast räknat med. Men det kan icke råda tvekan om att, därest åtgärden överhuvud taget anses grundlagsenlig och icke anses kräva beslut i lagstiftningens form, den i varje händelse faller under något av de nyss återgivna grundlagsbudena. Det är sålunda i kraft av sin makt över beskattningen (vid vilken man förr brukat lägga stor vikt) som riksdagen bör delta i avgörandet av förevarande

angelägenhet — liksom den borde hava fått deltaga i avgörandet, då koksimporten på motsvarande sätt reglerades i juni 1940.

Giltigheten av vad här sagts rubbas på intet sätt av att vad staten avkräver vissa personer sedermera skall utbetalas till andra, så att, om man betraktar en viss näringsgren såsom en enhet, ingen belastning av densamma äger rum. Ty för det första är det ingalunda säkert, att icke staten till sist gör sig en förtjänst på företaget. Kungörelsen om koksclearingen förutsätter direkt en sådan möjlighet. Men framför allt: regeringsformen vet icke av någon näringsgren eller yrkesgrupp eller dylikt som föremål för beskattning. Det är till den enskildes skydd den uppställer kravet på riksdagens samtycke, så snart han skall belastas. Att regeringen avser att använda de medel den avfordrar honom till understöd åt hans yrkesbröder skänker den icke någon rätt, som den eljest ej äger, att handla av egen maktfullkomlighet. Utgår man från en motsatt uppfattning, ledes man till den orimliga konsekvensen, att Kungl. Maj:t t. ex. på jordbrukets område skulle kunna utan riksdagens bemyndigande vidtaga allehanda slags »prisutjämningar», d. v. s. beskatta vissa grupper av jordbrukare i andras intresse.

Mot det ur reglerna om riksdagens beskattningsmakt härledda kravet på riksdagens samtycke kan man icke heller invända, att en makt att stipulera avgifter av nu ifrågavarande slag skulle kunna härledas ur särskilda maktbefogenheter som Kungl. Maj:t i nuvarande krisläge äger. Denna tanke har framskymtat i två olika former. Dels synes den uppfattningen hava framträtt, att då införande av varor i landet genom importförbud gjorts beroende av licens, det också står Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts uppdrag, underordnade myndigheter fritt att för sådan licens stipulera villkoret att en viss avgift skall betalas. Dels upplyses i ett i ärendet avgivet yttrande, att då varor varit under beslag och ägaren sålunda ej haft rätt att utan myndighets tillstånd förfoga över dem, sådant tillstånd ansetts kunna göras beroende av att ägaren erlägger en avgift. Riksdagen har anledning att noggrant uppmärksamma dessa antydningar om vägar, på vilka riksdagens beskattningsmakt kan göras illusorisk. Det är ju nämligen uppenbart, att om Kungl. Maj:t eller underordnade myndigheter anses berättigade att i sådana fall, där ett eller annat ankommer på deras tillstånd, göra tillståndet beroende av penningprestationer, man därmed faktiskt etablerar en beskattning utan riksdagens medverkan (jfr översikten i Sveriges Riksdag, Historisk och statsvetenskaplig framställning, XII s. 62 ff.). Det är då exempelvis tydligt, att Kungl. Maj:t är oförhindrad att på grundval av sin makt att stadga importförbud — som visserligen ej är obestridd — föreskriva införselavgifter, som föga mer än till formen skilja sig från tullar. Man kan också på goda statsrättsliga grunder bestrida riktigheten av påståendet, att ur Kungl. Maj:ts rätt att giva och vägra tillstånd, licenser o. s. v. kan härledas en allmän befogenhet att stadga avgifter. Detta påstående vilar på den nära till hands liggande och ofta hörda, men likafullt oriktiga och ur rättslig synpunkt ytterst farliga föreställningen, att det offentliga organ, som på ett eller annat område har att obundet av lagregler efter sitt

fria skön giva och vägra tillstånd, skulle vara befogat att för dessa tillstånd uppställa ungefär vilka villkor som helst. Både i vårt land och andra länder har man rik erfarenhet av de vådor, som äro förbundna med en sådan föreställning — särskilt därutinnan att den, liksom på nu ifrågavarande område, blir stödet för allsköns mot medborgarna riktade krav på ekonomiska prestationer. Vad nu föreliggande fråga angår, kan det vara nog att fastslå följande. Om Kungl. Maj:t är berättigad att stadga importförbud, så är det icke för att på denna väg bringa kronan ekonomisk vinning; och makten får icke begagnas för ett främmande syfte (jfr Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939 s. 234). Enahanda resonemang kan föras beträffande räckvidden av Kungl. Maj:ts rätt att stadga om beslag.

Det är måhända överflödigt att närmare utveckla skälen, varför den prisutjämning, varom fråga är, måste anses kräva riksdagens samtycke. Kungl. Maj:t har ju nämligen — låt vara utan att bringa riksdagens grundlagsenliga rätt i erinran — begärt riksdagens godkännande av de föreslagna åtgärderna.

Det har emellertid varit angeläget att starkt understryka vad frågan rättsligt sett egentligen innebär: att det är fråga om en beskattning — och en beskattning efter helt nya och oprövade linjer. Ty om detta står klart, måste det också te sig uppenbart, att det ej går an, att spörsmålet löses i så enkla former som departementschefen tänkt sig.

Meningen är att riksdagen skall godkänna vad departementschefen kallar »förslag». I själva verket föreligga inga preciserade förslag utan endast ett resonemang i motiveringsform. Det blir ju numera allt vanligare, att riksdagen nöjer sig med dylika obestämda beslutsformer, som med nödvändighet måste lämna beslutens innebörd i många hänseenden oviss, och därigenom underlåter att taga ståndpunkt till frågor som egentligen skulle ankomma på dess avgörande (jfr motion nr 2 vid 1940 års lagtima riksdag). Hur man än vill bedöma denna praxis, måste det väl emellertid stå klart, att denna form ej kan vara tillfyllest, då det gäller att taga ståndpunkt till en inom området för riksdagens beskattningsmakt liggande fråga av så stor räckvidd som den förevarande. Här liksom på många andra områden har man anledning att erinra sig, att vad nu sker måhända icke blir en tillfällig åtgärd i ett utomordentligt krisläge utan en föranstaltning som för lång tid får grundläggande betydelse för vårt ekonomiska liv.

Om riksdagen i princip godtager det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget, synes det sålunda böra ske i formen av en författning, som — något så när efter skatteförfattningarnas mönster — noggrant preciserar reglerna om den prestationsskyldighet varom fråga är. Propositionens motivering innefattar antydningar — dock icke fullständiga — om de spörsmål som det härvidlag gäller att taga ståndpunkt till. Det gäller sålunda att bestämma förutsättningarna för att i särskilda fall etablera ett prisutjämningsförfarande, dels vid import, dels beträffande varor som redan finnas i landet. Det måste bestämmas, vilka slags varor som skola kunna drabbas; det torde därvid böra direkt utsägas, att det i varje fall ej kan bli fråga om andra varor

än importerade. De grunder, efter vilka betalningsskyldigheten skall utmätas, tarva naturligen särskild uppmärksamhet — denna fråga är lika makt-påliggande som den på sin tid noga övervägda frågan om grunderna för ersättnings bestämmande vid avstående av egendom enligt t. ex. förfogandelagen. Man måste sålunda bestämma, dels huru det s. k. avräkningspriset skall fastställas, dels de grunder efter vilka importkostnaderna skola beräknas. I sistnämnda sammanhang uppkommer bland annat spørsmålet, i vilken utsträckning man skall hålla sig till de faktiska kostnaderna för varje varuparti eller — vad varor inom landet angår — bygga på en mera generell värdering av de ineliggande lagren. Författningen bör också angiva när betalningsskyldigheten skall inträda: är det vid importen eller vid varornas försäljning? Angeläget torde också vara att fastslå, mot vem kravet skall riktas: är det under alla omständigheter mot importören eller är det mot andra i vilkas händer varorna kommit? I likhet med vad som i regel sker i skatteförfattningar torde det förfarande, som skall tillämpas vid betalningsskyldighetens fastställande, böra upptagas i författningen. Författningen torde ock böra innefatta regler om restitution av erlagd avgift, särskilt vid sänkning av avräkningspriset. Vid det närmare övervägande av reglernas innehåll, som sålunda torde böra äga rum, inställer sig bland annat också frågan om hur den skyldighet, varom fråga är, skall förhålla sig till den rätt, som enligt lag tillkommer ägare av vara som blivit föremål för beslag. Det kan väl ej ifrågakomma, att den rätt att få vara inlöst med ersättning enligt förfogandelagens grunder, som tillkommer honom och som utgör ett grundväsentligt element i beslagsinstitutet, skall kunna eluderas genom den nu ifrågakommande betalningsskyldigheten.

Med hänsyn till vad nu anförts synes det angeläget att vederbörande utskott — statsutskottet eller det sammansatta utskott som möjligen kan anses påkallat med hänsyn till det moment av beskattning som Kungl. Maj:ts förslag innefattar — utarbetar en författning som giver klarare uttryck åt riksdagens vilja än ett sådant allmänt godkännande varom hemställes i propositionen.

Under återopande av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen, därest den i anledning av Kungl. Maj:ts förevarande proposition besluter om åtgärder för utjämning av marknadspriserna å vissa förnödenheter, måtte giva sitt beslut formen av en författning och därvid beakta vad i motionen anförts.

Stockholm den 23 april 1941.

Nils Herlitz.