

Nr 241.

Av herr **Herlitz**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående prisreglerande åtgärder på jordbrukets område m. m.

Tydligare än på något annat område visar sig på jordbruksregleringens område, huruledes riksdagen under de senaste åren uppgivit sin grundlagsenliga ställning inom statslivet. Alltsedan 1939 består nämligen riksdagens behandling av hithörande frågor huvudsakligen däri, att den anvisar ett väldigt anslag »till prisreglerande åtgärder på jordbrukets område» (1940: 120 milj. kr.), men lämnar Kungl. Maj:t full frihet att handhava regleringen efter eget gottfinnande. Vid en flyktig läsning av handlingarna kan man visserligen få ett annat intryck. Det har nämligen i riksdagens beslut hetat, att den »medgivit» Kungl. Maj:t att vidtaga »erforderliga åtgärder för reglering för nästkommande regleringsår av produktions- och avsättningsförhållandena på jordbrukets område i huvudsaklig överensstämmelse med av departementschefen angivna riktlinjer». Det kan sålunda te sig, som om Kungl. Maj:t vore förbunden att handla i åtminstone »huvudsaklig överensstämmelse» med i departementschefens yttrande angivna riktlinjer. Åtskilliga uttalanden om sådana riktlinjer återfinnas också i propositionerna. Men vid närmare efterforskning finner man i handlingarna ett av departementschefen gjort, av utskott och riksdag godtaget uttalande, som förtager dessa riktlinjer varje rättslig betydelse. Det heter nämligen, att Kungl. Maj:t erhåller »befogenhet att utan hinder av meddelade beslut eller gjorda uttalanden handhava jordbruksregleringen samt vidtaga av omständigheterna påkallade ändringar i densamma».

Det är sant, att man likväl inom riksdagen ägnat ett visst intresse åt de ifrågavarande riktlinjernas utformning. Man har helt visst diskuterat dem ingående i vederbörande utskott. Utskottet plägar också göra uttalanden, som åtminstone ibland avvika något från departementschefens. Härtill komma stundom debatter i kamrarna. Men man skall icke dölja för sig den sanningen, att detta icke annat är än diskussioner och meningsyttringar, som kunna förekomma inom vilken för saken intresserad sammanslutning som helst. Rättsligt sett hava riksdagens uttalanden ingen annan betydelse än dylika sammanslutningars resolutioner och petitioner. — Det kan förtjäna erinras, att viktiga avgöranden, som synas böra tillkomma svenska folkets lagliga representanter, i stället ernås genom förhandlingar med vissa sammanslutningar.

Kungl. Maj:ts proposition nr 278 går ut på att man skall fortsätta på den redan inslagna vägen. Det hemställs — i ordalag som exakt överensstämma med de förut brukade — om medgivande att verkställa regleringen i över-

ensstämmelse med angivna riktlinjer. Men vad som sålunda gives tages tillbaka genom ett uttalande (s. 71) som ger Kungl. Maj:t samma frihet som förut. Och det gäller nu ett anslagsbelopp, som ungefär motsvarar halva försvarsbudgeten enligt 1936 års ordning. Ännu större belopp äskas i en proposition, nr 279, om prisrabatterande åtgärder, i fråga om vilken jag hänvisar till en särskild motion.

Riksdagen kan icke gärna undgå att övertänka, om den fullt ut fyller sina uppgifter inom statslivet genom att på sådant sätt år efter år avstå från varje medinflytande på ett så utomordentligt viktigt område. Väl må det fullt ut erkännas, att tidsläget försvårar dess medverkan i normala former, men det borde övervägas, om ändå icke något kunde göras för att begränsa räckvidden av Kungl. Maj:ts befogenheter och säkerställa ett skäligt inflytande för folkrepresentationen.

För egen del är jag för litet bevandrad i jordbruksregleringen för att kunna ange, huru denna tanke skulle kunna förverkligas. Likväl skall jag tillåta mig antyda några synpunkter, som torde kunna tagas under övervägande.

Det torde böra övervägas, huru länge fullmakten för Kungl. Maj:t skall gälla. Det synes rimligt nog, att — med hänsyn till svårigheten att på förhand bedöma utvecklingen — en ganska stor rörelsefrihet gives åt regeringen under den tid då riksdagens mening ej kan inhämtas. Men det är svårt att inse, varför samma frihet skall gälla under den tid då riksdagen är i arbete. Naturligt vore sålunda att giva fullmakten giltighet allenast till viss tidpunkt i början av 1942 (t. ex. 1 mars), eventuellt låta den utslöckna även i det fall, att riksdagen under innevarande år skulle sammanträda till en sorts höstsession. En annan utväg vore att stipulera, att den frihet att avvika från av riksdagen fastställda grundlinjer, som finnes böra givas Kungl. Maj:t, endast skall gälla under tid då riksdagen ej är i arbete.

Det borde icke vara omöjligt att något närmare precisera de åtgärder, som Kungl. Maj:t med stöd av fullmakten skall få vidtaga. Man borde väl sålunda kunna med något större bestämdhet fastslå regleringarnas allmänna *syfte*; departementschefen tar ej själv ståndpunkt och påkallar intet riksdagens ställningstagande till den i propositionen (s. 32 ff., 59 ff.) ingående diskuterade frågan om precisering av normerna för prisregleringen. Man kunde också genom bindande uttalanden om de i regleringen ingående åtgärdernas allmänna *beskaffenhet* förebygga vad som inträffade i fjol: att Kungl. Maj:t i strid med av riksdagen gjorda uttalanden disponerade 10-tals miljoner kronor för en helt ny subventionsform: förmalningsersättningarna. (På samma sätt har anslaget nyligen använts till matfettets förbilligande; jfr prop. nr 279 s. 3.) Det vore härvid bl. a. på sin plats att överväga, om riksdagen finner det riktigt att anslaget användes till ändamål för vilka särskilda anslag finnas. Sådant brukade riksdagen förr bestämt reagera emot (jfr Sveriges Riksdag. XII s. 356 ff.). I den mån det befinnes nödvändigt

att låta Kungl. Maj:t avvika från av riksdagen fastställda regler eller riktlinjer, borde det kunna sägas ifrån, att sådan avvikelse endast får äga rum under särskilda förutsättningar, t. ex. att oförutsedda förhållanden inträtt, att stor skyndsamhet är av nöden, så att riksdagens samtycke ej kan inhämtas, o. s. v.

Då man närmare betänker arten av de åtgärder som ingå i jordbruksregleringen, kan det vara angeläget att göra vissa distinktioner. I det dunkel, som nu för tiden breder sig över alla konstitutionella förhållanden, må det te sig som likgiltigt formskärereri. Det står dock fast, att om man ej något så när gör klart för sig den rättsliga innebörden i de beslut riksdagen fattar och särskilt de fullmakter, den ger Kungl. Maj:t, den konstitutionella ordningen löper fara att helt upprivas.

1. Vad Kungl. Maj:t skall bemyndigas till är för det första, att använda statsmedel — sammanlagt 100 milj. kr. — för till jordbruksregleringen hörande ändamål; så till vida är det fråga om *anslagsanvisning*. Vad ovan anförts om behovet av en närmare precisering framstår ganska klart, om man jämför detta anslagsanvisande med riksdagens anslagsanvisning på andra områden. Om man bortser från de militära anslagen — på vilka under nuvarande förhållanden särskilda synpunkter få anläggas — finnes det intet anslag av tillnärmelsevis samma storleksordning, som ställes till Kungl. Maj:ts förfogande utan att riksdagen i minsta mån bestämmer huru medlen skola användas. I fråga om mindre anslag lägger riksdagen ofta vikt vid att ganska minutiöst reglera användningen; enligt min mening går den härvidlag ofta för långt i den andra riktningen. Här måste en viss balans eftersträvas. Riksdagens makt över statsutgifterna missbrukas och gives till spillo, om den på somliga områden användes till en detaljreglering, som rimligen borde förbehållas regeringsmakten, men samtidigt uppgives på andra områden av finansiellt mycket större betydelse. Det borde tvärtom vara en självklar grundsats, att riksdagen, så vitt möjligt, visade större omsorg vid reglering av anslagens användning, ju större anslagen äro. Om utvecklingen går i motsatt riktning lär det ej kunna undgås, att respekten för riksdagens rättigheter på detta fundamentala område i det allmännas medvetande försvagas.

2. De begärda fullmakterna avse emellertid även något annat än företagande av utgifter, nämligen *ingående av förbindelser å statens vägnar*. Såsom exempel må återopas vad som anföres i propositionen å s. 75. Det är meningen, att ett nytt organ skall träda i stället för svenska spannmålsaktiebolaget och vissa andra sammanslutningar såsom organ för brödsäds- och fodermedelsregleringen. Förmodligen är väl härvid avsett, att staten skall ikläda sig skyldighet att svara för det blivande organets, liksom för de förut existerandes, förbindelser. Här blir det fråga om engagement, som, i följd av det sätt varpå inlösningspriset fastställes, kunna — och helt visst komma att — gå långt utöver det anslagsbelopp propositionens kläm an-

giver; välbekant är, vad statens engagement i t. ex. spannmålsaktiebolaget inneburit. Påfallande är nu till en början att någon plan för det tilltänkta nya engagementet icke — som vid tidigare tillfällen — framlagts till riksdagens uttryckliga godkännande. Men då sådant icke ansetts erforderligt och då alltså det blivande engagementet väl anses utan vidare ingå i de prisreglerande åtgärder om vilka klämman talar, måste man ledas till den slutsatsen, att denna kläm även skall anses grundlägga befogenhet för Kungl. Maj:t att i andra fall ingå förbindelser å statens vägnar. Att motiveeringen (s. 75) särskilt talar om ett bemyndigande i avseende å det nyss nämnda organet, kan ej sägas antyda någon begränsning, då ju Kungl. Maj:t begär att få handla »utan hinder av meddelade beslut eller gjorda uttalanden». Kungl. Maj:t har också bl. a. ansett sig berättigad att ingå ett garantiavtal med Svenska stråfoderhandelsföreningen (se prop. s. 20). Här synes en precisering nödvändig. Riksdagen kunde uttryckligen bemyndiga Kungl. Maj:t att ingå avtal med det blivande organet för brödsäds- och fodermedelsregleringen men på samma gång slå fast, att den allmänna handlingsfrihet som kommer till uttryck i nyss citerade fras — om den anses böra medgivas vid anslagets användande — åtminstone icke skall gälla ingående av förbindelser för statens räkning, som ej kunna infrias ur anslaget.

3. Det är i propositionen också fråga om åtgärder av ett tredje slag: departementschefen tänker sig, att regeringen på olika sätt skall ingripa »reglerande» genom att i form av allmänna författningar eller annorledes rikta *förbud och befallningar till medborgarna*. Det är sålunda fråga om utkrävande av vissa avgifter, om beslag, om förbud i avseende å tillverkning och försäljning av vissa varor, om ransoneringar, om tillståndstvång, om skyldighet att avstå vissa varor, om »rationaliserande» åtgärder inom vissa näringar (som tydligen måste taga sig formen av inskränkningar i näringsfriheten; jfr t. ex. prop. s. 49) o. s. v.

a. Kungl. Maj:t har ansett sig böra begära riksdagens bemyndigande till vissa av dessa åtgärder. Det gäller vissa skatter: mjölk- och slaktdjursavgifter m. m. Här får alltså riksdagen vara med. Då den sålunda utövar sin beskattningsmakt, är det emellertid rent formellt. Det är nämligen Kungl. Maj:t, som suveränt bestämmer, huruvida befogenheten skall begagnas eller ej (man observerar i detta sammanhang, att mjölkavgiftens beroende av framställning från mejerierorganisationen upphör); så vitt jag funnit har departementschefen ej aktat nödigt att ens angiva efter vilka grunder han tänkt sig att detta avgörande skulle träffas, än mindre påkallat något riksdagens uttalande därom.

b. Vissa hithörande åtgärder kan Kungl. Maj:t företaga oberoende av det bemyndigande som nu begäres. Sålunda kan förordnas om beslag med stöd av förfogandelagen. Kungl. Maj:t har dessutom ansett sig berättigad att med stöd av RF § 89 verkställa regleringar av annat slag. Enligt min tanke är denna grundlagstillämpning synnerligen diskutabel. Det vore önskvärt, att

jordbruksutskottet toge ståndpunkt till detta spörsmål. Utskottet har i den föreliggande propositionen ett utmärkt material till belysning av de inskränkingar i de enskildas frihet, som Kungl. Maj:t sålunda anser sig eller vederbörande kommissioner kunna vidtaga utan riksdagens hörande. Man finner sålunda, hurusom man på grundval av förbud och regleringar o. d. genomfört prisregleringar vid sidan av prisregleringslagen eller etablerar ett mer eller mindre vittgående organisationstvång, huruledes man anser sig kunna använda statens förfoganderätt över vissa råvaror till genomförande av en viss rationalisering i en näring (s. 74) o. s. v.

c. Om jag rätt uppfattat departementschefens uttalanden, är det emellertid hans tanke att i den mån icke Kungl. Maj:t — på sätt angivits under b. — anses äga befogenheter av nu antytt slag oberoende av riksdagens beslut om jordbruksregleringen, detta riksdagens beslut skall lägga grunden till en sådan rätt. I bemyndigandet att vidtaga erforderliga regleringsåtgärder skall sålunda ligga — utom medelsanvisningen (1) och ingåendet av förbindelser å statens vägnar (2) — även en viss befogenhet att ingripa i medborgarnas liv och leverne med sådana bud och befallningar, som kunna finnas lämpliga. Och det skall väl även om denna befogenhet gälla att den får utövas »utan hinder av meddelade beslut och gjorda uttalanden». Även på denna punkt — liksom på det område som berördes under 2) — har riksdagen all anledning att noga besinna räckvidden av vad som beslutas. Det torde — i den mån en allmän frihet tillerkännes Kungl. Maj:t — böra slås fast att denna ej heller utan uttryckligt bemyndigande får användas till genomförande av inskränkingar i medborgarens näringsfrihet och handlingsfrihet. Här bortses naturligtvis från de lägen där Kungl. Maj:t på annan grund (jfr b) är befogad att vidtaga sådana åtgärder. Om sådana fall behöver riksdagen ej i detta sammanhang uttala sig — och den bör det ej heller. Det befordrar utsuddandet av alla konstitutionella gränser, om ej riksdagen gör en bestämd skillnad mellan de områden, där Kungl. Maj:t är befogad att handla självständigt (och där riksdagens beslut ej kan bliva annat än oförbindande opinionsyttringar), och dem där riksdagens samtycke behöves (och därför också bör givas i klara och otvetydiga former).

Några preciserade förslag är jag ej i tillfälle att framlägga, men jag tillåter mig hemställa,

att riksdagen vid besvarande av Kungl. Maj:ts proposition nr 278 måtte beakta vad i motionen anförts.

Stockholm den 10 juni 1941.

Nils Herlitz.