

Nr 228.

Av herr **Bagge m. fl.**, med förslag till ändrad lydelse av § 60 regeringsformen.

Den nuvarande regeringen har på allehanda vis sökt skjuta i förgrunden införandet av nya statsmonopol. Dess planer ha visserligen i första hand blott angivits tjäna fiskaliska syften, varvid statsmonopolen skulle få till uppgift att inleverera till statskassan de ökade inkomster, som skulle finansiellt underlätta eller tilläventyrs möjliggöra realiserandet av vissa sociala reformer. Härigenom har givits sken av att monopoliseringen skulle vara en mer eller mindre nödvändig betingelse för det sociala reformarbetet. Samtidigt härmed ha regeringen och dess parti tydligt givit till känna sin strävan efter att omforma samhället i sådan riktning, att större eller mindre delar av näringslivet ställas under »planmässig» ledning eller direkt uppsikt från samhällets sida. Det är ovisst, om denna planhushållnings- och kontrollstat skulle bilda slutmålet för det kapitalistiska systemets reformering eller blott en etapp på vägen mot det socialiserade samhälle, som regeringspartiets program fortfarande upptar som en av sina kärnpunkter. Vare sig det ena eller det andra antagandet är riktigt, kvarstår som faktum att statliga monopolbildningar ingå som en viktig beståndsdel i den planhushållnings- och kontrollstat, vars snara genomförande regeringens ledare senast i remissdebatten uppställde som regeringens mål. Närmast i regeringens åtanke äro som bekant kaffe- och bensinmonopol, men även fullständigt apoteks- samt maltdrycksmonopol ha ofta skymtat i diskussionen. En seger för regeringspartiet vid valen skulle tvivelsutan innebära, att regeringen skulle forcera sina ansträngningar, vilka hittills hållits något tillbaka av oförtydbara politiska överväganden och av hänsyn till den nuvarande partiställningen i riksdagen.

Det är mot bakgrunden av dessa kända förhållanden, som vi finna oss nödsakade att påkalla riksdagens ställningstagande till monopolfrågan i princip och till behovet av stärkta författningensliga garantier mot det förefintliga hotet om samhällets ombildning i statsmonopolistisk riktning. Här nedan framställa vi i anslutning härtill yrkandet att beslut om instiftande av nya monopol skola göras till grundlagsfrågor och således kräva två riksdagens likalydande beslut. Vi finna detta krav vara desto mera angeläget, som den offentliga opinionen i landet på det tydligaste sätt givit besked om, att det finns en oberoende av parti vitt utbredd oro inför monopol-faran och motvilja mot den allmänna systematiska tendens, som uppstår monopoltankegångarna. För att förebygga att en tillfällig riksdagsmajoritet utnyttjar sin maktställning till att slå ihjäl fria näringar till förmån för ny-

bildade offentliga monopol synas oss förstärkta konstitutionella garantier påfordrade främst av följande i korthet angivna principiella skäl.

För det första äro vi övertygade att ett i ökad omfattning monopoliserat och statskontrollerat samhälle icke i längden kan erbjuda medborgarna bättre villkor eller kraftigare stimulera till den snabba utveckling i olika hänseenden, som den nuvarande samhällsordningen mäktat skapa. De bristfälligheter, som i denna ofullkomliga värld känneteckna även den existerande samhällsordningen, kunna förvisso bättre avhjälpas genom den allmänna lagstiftningen och genom socialpolitik än genom ett monopolsystem, som självt skapar orättvisor och som genom sin tvångskaraktär ej kan undgå att hämma i stället för att främja samhällsutvecklingen. En systematisk aktion för att statsmonopolisera betydande grenar av enskild verksamhet måste därför uppkalla det starkaste motstånd.

För det andra måste monopolsträvandena bekämpas med hänsyn till farorna för undergrävande av rättssäkerheten sådan denna uppfattats av medborgarna sedan långt tillbaka. Intet ersättningssystem kan rättvist utmäta och utskifta de förluster, som ett nyinstiftat monopol tillskyndar olika personer, och den skada, som enskilda personer kunna tillfogas genom att avhändas rätten att driva en vällovlig näring, torde för det allmänna rättsmedvetandet ofta framstå som en flagrant rättskränkning. Så djupt som en monopolbildning från statens sida ingriper i fast rotade åskådningar och nedärvda rättigheter, kan det icke vara en obillig fordran att ett sådant statsmakternas beslut ej får tillkomma genom något förhastande. En lika rimlig fordran är, att alla de av ett monopol drabbade — företagsledning, anställda och arbetare i lika hög grad — genom formerna för själva beslutet tillförsäkras en viss respittid, innan ett definitivt beslut kommer till stånd.

För det tredje vilja vi principiellt deklarerera, att de starkare konstitutionella garantirer mot statliga monopolbildningar, som vi här förorda, så långt ifrån att kunna uppfattas som ett försök att hindra folket att bestämma över det samtida näringslivets organisationsformer tvärtemot är ett uttryck för den demokratiska åskådningen, att folket genom det mellan tvenne grundlagsbeslut nödvändiga valet bör beredas tillfälle att manifesteras sitt uppfattning i frågor av särskild vikt.

Angående de formella spörsmål, som införandet av här åsyftade grundlagsgaranti uppställer, vilja vi anföra följande.

Frågan om monopol (eller monopolier enligt den ärevördiga grundlagstexten) regleras av § 60 i regeringsformen i sammanhang med utskiftningen mellan Konung och riksdag av beskattningsrätten. Denna lyder i hithörande del: »Ej heller må Konungen statens inkomster förpakta eller till vinning för sig och kronan eller enskilda personer och korporationer några monopolier fastställa.» Förbudet mot förpaktning torde utan vidare kunna utgå som numera utan betydelse. Innebörden av stadgandet om monopol har givit upphov till diametralt motsatta tolkningar, dels som ett förbud mot instiftande av monopol över huvud, dels som ett förbud för Konungen att

utan riksdagens medverkan inrätta monopol. Vore den förra tolkningen riktig, skulle däri ligga den exklusivaste grundlagsgaranti, men i verkligheten har som bekant texten utlagts vid skilda tillfällen av statsmakterna på det senare sättet och erbjuder därför ingen som helst säkerhet i här berörda hänseende. Då för oss frågan om monopol framstår som en rent praktisk angelägenhet — vi tänka härvid på de existerande monopolen å spritdrycker i socialt syfte eller monopolet å lyxvaran tobak för beskattningsändamål — då det ej kan vara möjligt att uttryckligen införa ett generellt förbudsstadgande, eftersom den framtida samhällsutvecklingen och dess behov ej kan förutses, och då den av oss här nedan föreslagna formuleringen i sig innesluter ett förbud för regeringen att utan riksdagens hörande instifta ett monopol, finna vi en fullständig omformulering av paragrafen i hithörande del påkallad. Härvid finna vi åtskillnad böra göras mellan statliga (eller åtminstone huvudsakligen statliga) monopol och sådana monopol, där staten ställt en viss näringsgren under sin kontroll eller ledning.

Vad den första gruppen — de statliga monopolen — beträffar, föreslå vi att enumerationsprincipen införes. Detta innebär, att de bestående monopolen måste uppräknas i grundlagstexten, att inga andra statliga monopol än de uppräknade äro grundlagsenliga och att följaktligen instiftandet av varje nytt monopol inom denna kategori ej är möjligt utan föregående grundlagsändring. Den omständigheten att vederbörande monopol kunna administreras i bolagsform eller utgöra vad man i dagligt tal kallar halvstatliga monopol ändrar i sak intet uti monopolets statliga karaktär, ej heller att en viss del av importträtten eller detaljhandeln ligger hos enskilda. Svårigheterna bestå egentligen däri, hur långt man skall gå vid enumerationen. Diskussionen rör post, telefon och telegraf, sedelutgivning och myntning, tobak, vin och spritdrycker samt apoteksvaror. Med hänsyn till de oklara definitionerna kunna här olika synpunkter anföras för olika förfarings sätt. I vårt förslag till grundlagstext ha vi blott uppräknat vin, sprit och tobak. Ur texten ha sålunda uteslutits post, telefon och telegraf såsom varande enligt vanligaste statsrättslig terminologi regalen, vidare sedelutgivning och myntning dels såsom varande likaledes regalen och dels emedan de ändock regleras av regeringsformen (§§ 72 och 79). Vad tillhandahållandet av läkemedel beträffar, lärer den nuvarande organisationen böra betraktas som en kompetens- och områdesreglering.

Om samtliga de uteslutna statliga verksamhetsgrenarna gäller att de avse att utföra tjänster och att förstatligandet primärt ej kommit till stånd för att bereda staten inkomster, ehuru de sedan kunna ha blivit inkomstbringande. Uppräkningen åsyftar ej någon rubbning av bestående förhållanden, men å andra sidan finna vi det ligga stor makt uppå att från början kunna vinna ett enhetligt och ändamålsenligt beteckningssätt till undvikande av framtida tvister om definitioner.

I fråga om den andra kategorien — en under statlig kontroll eller ledning ställd näringsgren — måste likaledes diskussion uppstå om formuleringarna, något som ej kan vara ägnat att förväna, då de mest olikartade

varianter av så beskaffade monopolistiska företag kunna tänkas. Två synpunkter måste i denna del vara normerande för grundlagsgarantiens utgestaltning. För det första måste man söka förhindra, att det i förra stycket föreslagna förbudet att medelst vanlig lagstiftning eller rent av genom budgetbeslut instifta statsmonopol kringgås genom att ett faktiskt statsmonopol iklädes skylande omhöljen, t. ex. genom bibehållandet av den fria näringens fabriker, parti- och minuthandlare under halvenskild ledning. För det andra är det karakteristiskt för de statsmonopolistiska anordningarna, såsom de hittills framträtt, att de åsyfta ökad beskattning. Härutinnan an knyter förslaget också till paragrafens allmänna syftemål att reglera bevillningsrätten. Enligt vårt utkast böra sålunda dylika till hälften statliga, till hälften enskilda monopol i de fall, då beskattningssyftet varit bestämmande för tillkomsten, ställas i samma kategori som monopolen å tobak, vin och sprit, d. v. s. för sitt införande fordra grundlagsändring och två riksdagars likalydande beslut. Däremot behöver det knappast påpekas, att exempelvis de av världskrisen framtvungade jordbruksregleringarna falla utanför, ty de utgöra inga statliga monopolbildningar utan åsyfta tvärtemot att utan uppgivande av näringsfrihetens grundprinciper bevara jordbrukarna som självständiga brukare.

Det må påpekas, att med den formulering, vi sålunda givit förslaget, kommer detta icke att utgöra hinder mot att vid krig eller krigsfara någon näringsgren av staten omhändertages eller ställes undes dess ledning för att trygga medborgarnas behov.

Vi vilja till sist framhålla, att vi icke förbisett, att även privata monopol på olika områden kunna medföra sådana verkningar, att lagstiftningen kan behöva ingripa däremot. Genom trustlagen har möjlighet till vissa åtgärder i sådant syfte skapats. Lagstiftning enligt § 87 regeringsformen torde i detta avseende lämna statsmakterna tillräckliga medel. Någon anledning att eljest i regeringsformen införa särskilt stadgande därom synes icke föreligga.

Under framhållande av att texten till vårt grundlagsförslag, vilken på detta nya område erbjuder vissa vanskligheter att utforma, blott gör anspråk på att vara ett utkast samt i förhoppning om att konstitutionsutskottet, därest det vill saken, genom sin obeskurta motionsrätt måtte företa eventuellt nödiga ändringar i eller önskvärda tillägg till utkastet få vi sålunda hemställa,

att riksdagen måtte för sin del som vilande grundlagsändring antaga följande ändrade lydelse av § 60 regeringsformen:

§ 60. Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartae-sigillataeavgiften, 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. 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.

Stockholm den 23 januari 1936.

Gösta Bagge.

Fritiof Gustafson.

Joh. Nilsson
i Kristianstad.

J. B. Johansson.

Th. Borell.

M. Svensson.

Axel Nylander.

Gustaf Velandér
