

Nr 252.

Av herr **Herlitz**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror, m. m.*

I propositionen nr 200 föreslår Kungl. Maj:t, att det enligt förordningen den 15 december 1914 (nr 436) gällande statsmonopolet å tobakstillverkningen i riket måtte utvidgas till att avse även importen av tobaksvaror, vilken hittills varit fri, ehuruval denna frihet under årens lopp till följd av allehanda åtgärder och främst en synnerligen tyngande beskattning blivit ganska illusorisk.

Vad jag nu vill rikta uppmärksamheten på är emellertid icke så mycket den föreslagna lagstiftningens materiella innehåll som de former, i vilka man har tänkt sig att få densamma genomförd.

Det i § 60 regeringsformen intagna förbudet mot fastställande av monopolier till vinning för kronan eller för enskilda personer eller korporationer förhindrade icke Kungl. Maj:t och riksdagen att genom 1914 års förordning besluta sig för användningen av monopol som beskattningsform och inkomstkälla för staten. Efter hand som en tendens att göra liknande ingrepp även på andra områden av näringslivet alltmera tydligt framträdde, blev det klart, att särskilda åtgärder borde vidtagas till ökat skydd för näringsfriheten. Vid 1937 års riksdag antogs också ett förslag till ändring av nyssnämnda stadgande i regeringsformen, vilket medförde, att numera införandet av ett monopol i vinningssyfte förutsätter antagandet av en lag i den ordning som § 87 regeringsformen föreskriver. En utvidgning av tobaksmonopolet på nu föreslaget sätt skall följaktligen ske i de former som gälla för civillagstiftning, d. v. s. efter lagrådets hörande och genom båda kamrarnas samstämmiga beslut men ej genom gemensam votering.

Den föreliggande propositionen innehåller tre författningsförslag, av vilka jag här skall beröra två. I ett förslag till *lag* angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror har man sammanfört alla erforderliga stadganden rörande såväl tillverkningen som importen, därvid åtskilliga av föreskrifterna i 1914 års förordning i oförändrat skick eller med smärre redaktionella jämkningar överflyttats till den nya lagen som kompletterats med de nya stadganden, som föranledas av monopolets utvidgning. Vidare har man föreslagit en särskild *förordning* om vissa ersättningar vid införandet av statsmonopol och importen av tobaksvaror. På grund av § 60 regeringsformen i dess nuvarande lydelse har lagrådets utlåtande för det i § 87 regeringsformen omfördamålade ändamålet inhämtats över det nyssnämnda förslaget till lag, såvitt däringå bestämmelser, vilka innefatta utvidgning av den i 1914 års förordning

stadgade monopolrätten. Under åberopande av att syftet med stadgandet i § 60 regeringsformen »allenast är att skapa ett skydd mot förhastade beslut om införande av s. k. vinningsmonopol», har man däremot ansett lagstiftning enligt § 87 regeringsformen icke vara erforderlig beträffande ersättningsreglerna vid engrosimportens inlösande. Förslaget till den särskilda ersättningsförordningen har därför icke varit underställt lagrådet för yttrande.

Vid sin behandling av lagförslaget, vilket därvid i remitterade delar lämnades utan erinran, framhöll lagrådet bl. a. att spörsmålet om ersättning till de av monolet berörda syntes vara av sådan betydelse för huvudfrågans bedömande, att bestämmelser i detta ämne borde enligt § 60 regeringsformen i dess nuvarande lydelse antagas samtidigt med och i samma ordning som beslutet om monolets inrättande d. v. s. uti den för civillagstiftning gällande ordningen. Därav ansågs likväl ej följa, att erforderliga detaljregler skulle givas i civillags form. Det syntes lagrådet — som förutsatte att skäligen gottgörelse bereddes vederbörande — kunna vara tillfyllest att i lagen upptoges dels de grundläggande bestämmelserna om rätt till ersättning för förlorad näringsverksamhet och förlust av anställning, dels stadgande att ersättningen enligt de närmare grunder, som meddelades av Konungen och riksdagen, skulle fastställas av en nämnd tillsatt av Konungen och bestående av förutom ordförande, som torde böra ha utövat domarämbete, av ledamöter som till lika antal företrädde statens och de ersättningsberättigades intressen. Emellertid konstaterade lagrådet, att vissa lagtekniska svårigheter uppenbarligen hade mött i den omständigheten att allenast utvidgningen av monopolrättigheten berördes av det nya grundlagsstadgandet om ordningen för monopols fastställande. Den i remissförslaget valda vägen för lagstiftningens utformning torde vara svårare att fullfölja vid ersättningsfrågans reglering i lagen. Enligt lagrådets mening vore emellertid ett annat och till synes lämpligare tillvägagångssätt att i civillags form meddelades allenast de bestämmelser, som avsåge inrättandet av importmonolet och dess innehåll tillika med förut åsyftade ersättningsbestämmelser, medan de i övrigt erforderliga reglerna gäves i den ordning, vari den nuvarande monopolförordningen tillkommit. En sådan anordning skulle medföra vissa beaktansvärda fördelar bland annat ur den synpunkten att, därest framdeles ändring av någon bestämmelse bleve erforderlig, tvekan icke behöfde råda om dess konstitutionella karaktär.

Finansministern har emellertid för sin del, trots vad lagrådet anfört, alltjämt icke funnit hinder möta att ersättningsfrågan erhöles sin lösning genom en av Kungl. Maj:t och riksdagen antagen förordning. Han framhåller i detta sammanhang, att det vore en vanskelig uppgift att i förevarande ämne draga en gräns mellan detaljer och grundläggande stadganden. Då riksdagen i allt fall på en gång finge taga ställning till såväl monopolförslagen som ett utförligt förslag till ersättningsförordning, syntes honom allenast ett konstaterande i civillags form av att ersättning för förlorad näringsverksamhet och förlust av anställning skulle utgå och att ersättningen skulle fastställas av en nämnd, icke

ha någon uppgift att fylla, helst som vid statsmakternas behandling av monopolfrågor aldrig gjorts gällande annat än att ersättning skulle utgå enligt regler, som motsvarade billighetens krav.

Det är uppenbart, att den föreslagna ytterligare inskränkningen i näringsfriheten i nu ifrågavarande avseende kommer att vålla ekonomiskt avbräck för åtskilliga näringsutövare och anställda inom branschen. Jag skall här icke öppna en diskussion kring den inställning, som förut vid flera tillfällen gjort sig gällande i liknande sammanhang, och vilken nu kommit till uttryck i den föreliggande propositionen, nämligen att de näringsidkare och anställda som åsamkas förlust till följd av statliga ingrepp, sådana som det nu ifrågavarande, icke skulle äga något rättsanspråk på ersättning därför, utan att sådan ersättning, där den förekommer, skulle utgå endast av rena billighetsskäl. Man måste i varje fall förutsätta, att en utvidgning av statsmonopolet i förevarande avseende icke sker med mindre än att skälig gottgörelse beredes vederbörande, och denna princip måste anses vara av sådan avgörande betydelse för frågan om monopolets utvidgning, att den rätteligen bör komma till uttryck i monopolförfattningen samt behandlas och fastställas i samma former som denna.

Det är också detta som åsyftas med § 60 regeringsformen sådant detta lagrum lyder efter 1937 års ändring. Jag kan icke biträda finansministerns uppfattning att med den nu föreslagna formen för författningarnas genomförande syftet med nämnda grundlagsändring skulle bliva tillgodosett. Med ändringen ville man i någon mån trygga den enskilde näringsutövaren och de i näringsföretag anställda mot förhastade och otillräckligt övervägda statsingripanden. Den som omedelbart och svårast beröres av införandet av ett statligt monopol är givetvis den som redan driver och gjort kapitalinvestering i sådan verksamhet, som genom monopolet förhindras, ävensom den vilken har sin anställning i sådan verksamhet. Det är framför allt skyddet för dessa näringsutövare och anställda som man velat tillgodose genom grundlagsändringen. Om nu detta skydd icke kan beredas vederbörande på annat sätt än att han erhåller ekonomisk gottgörelse, får § 60 regeringsformen i dess nuvarande lydelse anses åsyfta jämväl den del av monopolbeslutet som avser sådan gottgörelse. Därtill torde, såsom lagrådet framhållit, spørsmålet om ersättning till de av monopolet berörda vara av sådan betydelse för huvudfrågans bedömning att bestämmelser i detta ämne borde enligt § 60 regeringsformen i dess nuvarande lydelse antagas samtidigt med och i samma ordning som beslutet om monopolets inrättande.

Ur principiell synpunkt är det sålunda av stor vikt att fasthålla kravet, att den allsidigare prövning, som äger rum enligt nämnda grundlagsbeslut, skall tillämpas beträffande ej blott själva monopolstadgandena (d. v. s. bestämmelserna om statens ensamrätt till viss näring) utan även de därmed sammanhängande ersättningsreglerna. Det är företrädesvis vid dessas bedömning, som de rättsliga synpunkter lagrådet företräder kunna komma till tillämpning; statsmakterna skulle näppeligen ansett angeläget att stipulera lagrådets hörande i monopolfrågor, om de tänkt sig att dess deltagande i prövningen skulle

begränsas på sådant sätt som i propositionen avses. Jämför särskilt en vid konstitutionsutskottets utlåtande 1936 nr 32 fogad P. M., i vilken såsom motiv för ändringen av RF § 60 framhålles önskvärdheten av »en sådan ordning för monopols fastställande», som bl. a. gäve »viss säkerhet... för beaktande av *alla olika intressen vid monopolbeslutens fattande*».

Det är desto större anledning att göra gällande krav på en ur grundlagssynpunkt riktig behandling av det föreliggande spörsmålet, som riksdagen nu — så vitt jag icke misstager mig — för första gången har att tillämpa § 60 rege- ringsformen i dess 1937 ändrade lydelse. Det kan nämligen antagas, att det förfaringssätt som nu tillämpas kommer att få prejudicerande betydelse.

Lagtekniskt synas, såsom av det förut anförda framgår, vissa svårigheter yppa sig. Det låter sig måhända icke göra att utan vidare infoga de ersättnings- regler som av lagrådet åsyftats i den av Kungl. Maj:t föreslagna lagen. Den av lagrådet förordade linjen för frågans lösning synes mest tilltalande, men påkallar en genomgripande och nu måhända svår genomförbar omredigering av hela författningskomplexet. En tredje utväg synes vara att av de delar av den i propositionen föreslagna ersättningsförordningen, som lagrådet önskar utbrutna, bilda en särskild enligt § 87 regeringsformen stiftad lag.

Valet mellan dessa tre utvägar torde böra träffas med hänsyn tagen till önskvärdheten att ärendets avgörande vid innevarande riksdag icke förhindras genom de konstitutionella övervägandena. Ur denna synpunkt torde det tredje alternativet förtjäna särskilt beaktande. Det bör erinras, att riksdagen är oför- hindrad att för sin del antaga en sådan lag, oaktat den ej föreslagits av Kungl. Maj:t. Lagrådet kommer då att jämlikt § 87 regeringsformen höras, innan Kungl. Maj:t tager ståndpunkt till riksdagens beslut i ämnet; möjlighet finnes ock att på ett tidigare stadium införskaffa dess yttrande.

Med stöd av vad som nu anförts, får jag hemställa,

att riksdagen — vid bifall i huvudsak till Kungl. Maj:ts propo- sition nr 200 — måtte däri besluta sådan ändring, att de grund- läggande bestämmelserna dels om rätt till ersättning för förlorad näringsverksamhet och förlust av anställning, dels om ersättnings- bestämmande jämlikt § 87 regeringsformen intagas i lag.

Stockholm den 4 maj 1943.

Nils Herlitz.