

STIG JÄGERSKIÖLD

**Statens
ersättningsskyldighet
vid införande av
monopol**

INSTITUTET FÖR
OFFENTLIG OCH INTERNATIONELL RÄTT
AKTIEBOLAG

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

STATENS
ERSÄTTNINGSSKYLDIGHET
VID INFÖRANDE AV
MONOPOL

AV
STIG JÄGERSKIÖLD
DOCENT

STOCKHOLM 1947
K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2023

eISBN: 9789198899948

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.244>



Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.

(Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>).

Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

I. Näringsfrihet och näringsrättighet	5
II. Näringsrättighetens grundlagsskydd	11
III. Ersättning vid expropriation, rekvisition och förfogande . . .	24
Expropriation	24
Rekvisition	31
Förfoganderätt	33
Tvångsövertagande utan ersättning	38
IV. Ersättning vid indragning av näringsrättigheter	40
Monopol i vinningssyfte. Upprättade monopol	40
Monopol i vinningssyfte. Icke förverkligade förslag	66
Förbud mot näring i vinningssyfte	78
Monopol i ordnings- och säkerhetssyfte	79
Förbud mot skadlig eller farlig näring	82
Inskränkning och hinder i näring utan förbud	83
Sammanfattning	86
V. Doktrin	90
VI. Föreligger ersättningsplikt vid monopolisering i vinningssyfte? .	93

I.

Näringsfrihet och näringsrättighet.

I svensk rätt saknas icke stadganden, som tillförsäkra näringsutövare en fredad ställning. I Gustaf III:s försäkran den 23 februari 1789 för rikets borgerskap och städerna i allmänhet (borgarståndets privilegier) tillförsäkrade Konungen borgerskapet, att ej någon skulle dem »i anseende till deras handel och sjöfart, näringar och rörelser, minsta hinder eller förfång tillfoga». Borgerskapet lovades sålunda uttryckligen och högtidligen okränkbarhet vid näringens utövande.¹⁾

Emellertid, det borgerskap, som erhållit denna solenna garanti, består icke längre. Det var ett — på typiskt merkantilistiskt sätt — avgränsat stånd. Idkandet av näringar var dåmera, sedan länge, principiellt förbjudet andra än borgarna. Att undantag visat sig nödvändiga i fråga om lantbruk och dit hörande näringar, vissa hantverk och försäljning av lantbruksprodukter, innebar icke någon rubbning av huvudprincipen. Näringsrättighet var en städernas borgare förbehållen — och tillika skyddad — handlingsförmåga i viss riktning. Förutsättning för användandet av denna rättighet var, i huvudsak, att näringsidkaren vunnit burskap, vilket i sin tur krävde mångårig utbildning, avläggandet av bestämda prov samt särskilt beslut av burskapsmedgivande myndighet. Och denna rättighet att utöva näring var i princip bunden vid städerna, i enlighet med de förhärskande strävanden att gynna städernas utveckling som bärare av de borgerliga näringarna. Jämväl detta förhållande bekräftades i 1789 års privilegier, vars § 2 stadgade, att icke någon finge tillåtas driva borgerlig näring, handel eller rörelse, som ej vunnit burskap och betalade avgifter därför till Kronan eller staden.

¹⁾ *Modée*, Utdrag utur . . . Publique Handlingar 14, sid. 292 ff.

Så kom det sig, att utövandets av näring enligt detta äldre system i regel förutsatte auktorisation, tillstånd eller annan offentlig bekräftelse i noga utarbetade former.

Detta system raserades i vårt land under åren 1809—1864. En nära nog obegränsad näringsfrihet för svenska medborgare blev resultatet av reformbesluten, bekräftad i KF den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet (NärF). Redan år 1810 fattade ständerna ett — senare till sin innebörd omdiskuterat — beslut, att idkande av all borgerlig näring skulle bli en rättighet för alla medborgarklasser emot åtagande av däremot svarande tunga. Beslutet fick dock icke större verkningar. År 1815 frigavs emellertid viktualiehandeln, under följande år inskränktes skrånas makt samt ökades allmogens försäljningsfrihet. År 1846 avskaffades genom nya fabriks- och hantverksordningen samt handelsordningen skråväsendet och större delen av skillnaden mellan stad och land i fråga om näringsfrihet; kvar stod mästerskapsproven, burskapstvånget och vissa inskränkningar i fråga om handeln å landsbygden, särskilt i städernas närhet. Enligt 1864 års NärF slutligen är som bekant — med vissa inskränkningar — varje svensk man eller kvinna berättigad att i stad eller å landet idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering, att till utrikes ort utföra eller därifrån införa samt emellan inrikes orter fortskaffa varor ävensom att reda i skepp för såväl inrikes som utrikes fart (§ 1). För drivandet av sådan näring skulle endast krävas en enkel anmälan. Inskränkningarna avse dels vissa befattningshavare (§ 3), dels vissa yrken (bokhandel eller boktryckeri, tillverkning eller försäljning av brännvin, handel med spritdrycker, restaurangrörelse m. m., kruttillverkning eller försäljning, gifthandel m. m., apoteksrörelse, kvarnrörelse, badareyrket och skorstensfejeri i stad (§ 8).^{1a)}

Detta stora reformverk genomfördes under en långvarig och intensiv debatt av frågorna om näringsrättighetens och ståndsprivilegiernas innebörd. Härvid ansågos de regler, vilka fastställde kompetensvillkor m. m. — såsom hantverks- och handelsordningar — icke äga privilegienatur utan utgöra ekonomisk lagstiftning, bestämd av hänsyn till allmän ordning och hushållning; dylik lagstiftning kunde förty ändras utan de därav beröras samtycke och utan ersättningsplikt för det allmänna.²⁾ Annorlunda var för-

^{1a)} Jfr *von Seth*, om subjektiva villkor för rätt att idka handel enligt svensk rätt (1897).

²⁾ Se t. ex. diskussionen å 1823 års riksdag angående ett av år 1812 tillsatta kommittéerade avgivet förslag. Jfr motsvarande diskussion och resultat i Danmark, *Kruse*, *Ejendomsretten* I (1929), sid. 231.

hållandet med städernas uteslutande rätt att idka vissa näringar. Här var det fråga om ett uteslutande privilegium av betydande ekonomisk räckvidd. Problemet löstes till sist därmed, att borgarståndet — privilegiets bärare — medgav dess upphävande.³⁾

Men vad innebar denna radikala förenkling av villkoren för närings utövande? Vilken återverkan skall den anses ha ägt å de näringsidkandes rättsliga position? Av det förändrade rättsläget har man i våra dagar⁴⁾ velat draga den slutsatsen, att de, som endast utnyttja det allmänna berättigandet enligt NärF, skulle intaga en helt annan och svagare rättslig ställning än de, som erhållit solenna, personliga bekräftelser å rätten att utöva viss näring. Den, som vunnit sin näringsfrihet under en äldre tids snäva former, skulle förty vara mera skyddad än den, som börjat sin rörelse under liberalismens epok. De förra kunde nämligen utan svårighet inordnas i de kategorier, vilka enligt härskande rättssystem åtnjoto okränkbara rättigheter. De åter, som endast hade NärF att åberopa, kunde icke utan svårighet hänföras dit. Före näringsfrihetens införande vore fråga om skyddade rättigheter; efter år 1864 vore åter fråga allenast om en möjlighet, som stode envar till buds att utan hinder av förbud idka näring; detta utgjorde en reflexverkan av lagarna, som ej grundade någon rätt till ersättning vid förändring av dessa.

Grunden för detta betraktelsesätt kan med fog ifrågasättas. Syftet med 1846 och 1864 års författningar var att skapa friare former för vinnande av tillstånd till närings utövande än som dittills funnits. Medan man tidigare i den noggranna kontrollen av näringsidkarnes kompetens och i en avgränsning av vederbörandes verksamhetsområden sett en garanti för kvalitet och stabilitet och förty ett allmänt intresse, sökte man dåmera främja den fria konkurrensen, enär allmänt väl ansågs kräva ökad rörelsefrihet inom näringslivet. Av de i detta syfte beslutna reformerna följde visserligen, att kretsen av näringsberättigade vidgades. Men härur lär icke kunna utläsas någon avsikt att ändra innebörden av det rättsliga skyddet för en förvärvad näringsrätt. Rätt till näringsutövning kunde efter år 1864 i princip vinnas av varje svensk efter anmälan; tillståndskravet upprätthölls däremot i fråga om utlänningar. Men intet stöd finnes för den tesen, att den sålunda vunna rättigheten

³⁾ Se härom den historiska framställningen hos *Lindström*, Näringsfrihetens utveckling i Sverige, 1—2; *Hult* i Minnesskrift till 1734 års lag 2.

⁴⁾ Se vidare nedan sid. 43 ff.

skulle vara mera prekär än den tidigare; icke något talar för, att reformernas upphovsmän räknat med möjligheten, att utövad näring skulle kunna utan ersättning monopoliseras av staten. Näringsfriheten avsåg att häva de hinder, som dittills mött för vinnande av näringsrätt, icke att försvaga denna rätt.

Det sagda styrkes av förarbetena till 1864 års näringsfrihetsförordning. Redan de nyttjade ordalagen antyda detta. Då allmänna besvärs- och ekonomiutskottet vid riksdagen 1862/63 i sitt utlåtande den 22 maj 1863 (nr 119) hemställde om en dylik författning, gav utskottet sin anhållan följande avfattning: »*rättighet* att idka handel» borde medgivas, utan att burskaps förvärvande utgjorde villkor därför; »*rättighet* till handels idkande, i stad eller å landet,» borde tillkomma »varje svensk medborgare, man eller kvinna, som äger god frejd samt råder över sig och sin egendom»; »från denna *handelsrättighet* borde dock vara undantagne ämbets- och tjänstemän»; gift kvinna borde »vara *berättigad* till handels idkande, så framt mannen för hennes förbindelser ansvarar»; omyndig borde, »med förmyndares samtycke och ansvarighet, *handelsrättighet* utöva»; handlande skulle, »därest han dömes till ansvar för brott, som medför vanfrejd, . . . anses *handelsrättigheten* förlustig»; på grund av sålunda vunnen »*rättighet* till handels idkande å landet» borde öppen salubod på minst en mils avstånd ifrån stad få hållas; å allmänna försäljningsplatser i städerna, ävensom var som helst å landet, borde en var äga »*rättighet* att utan särskilt tillstånd, vid eller utom marknader, försälja inhemska fabriks-, hantverks- och husslöjdsalster ävensom lantmannaprodukter, utom brännvin; dock att, därest försäljning sker i öppen bod, anmälan borde göras»; var och en borde vara »*berättigad* att reda i skepp för såväl utrikes som inrikes fart». I fråga om fabriksrörelse och hantverk nyttjade utskottet enahanda uttryck: »skyldighet att för *rättighet* till utövning av vissa yrken förvärva mästerskap» borde upphöra; envar borde »utan särskilt tillstånd vara *berättigad* att till avsalu tillverka fabriks- och hantverksarbeten, så ock idka bageri-, bryggeri- eller slakterihantering»; »*rättighet* att i stad eller å landet till avsalu tillverka fabriks- och hantverksarbeten eller utöva bageri-, bryggeri- och slakterihantering» borde tillkomma varje svensk medborgare, som ägde god frejd samt rådde över sig och sin egendom; gift kvinna borde kunna »vinna *enahanda rättigheter*; den, som blivit straffad för vanfrejdande brott, borde kunna, efter ansökning, vinna tillstånd att tillverka fabriks- och hantverksarbeten till av-

salu, så länge en slik *rättighet* lagligen begagnas»; »den, som vunnit *rättighet* att med biträde av andra än hemmavarande barn tillverka fabriks- och hantverksarbeten eller utöva bageri-, bryggeri- eller slakterihantering», »borde, därest han dömts till ansvar för vanfrevdande brott, anses sådan *rättighet förlustig*».

Vid behandling i ständen av utskottets omförmälda utlåtande yttrade man sig likaledes allmänt om näringsfriheten såsom en vad senare kallats subjektiv rättighet. När förslaget om rätt att idka handel behandlades hos adeln, anmärkte en talare (greve Mörner) att, när ståndet en gång beslutit, att rättighet till handel skulle tillkomma varje man eller kvinna, som hade god frejd, det torde vara överflödigt att tillägga, att den, som vore vanfrevdad, icke hade en sådan rättighet. Men häremot invände en annan talare, friherre Cederström, bland annat, att i ena fallet vore fråga om att erhålla rättigheten och i andra fallet att behålla den, sedan man en gång fått den, samt en annan talare, herr von Koch, att när det vore fråga om att förklara en person förlustig en så väsentlig rättighet som en handelsrättighet, vore det bäst att hava ett tydligt lagbud.⁵⁾ I prästeståndet yttrade dåvarande riksarkivarien Nordström bland annat: »Det som i denna högst viktiga samhällsangelägenhet fordom så väl som nu, utgör själva kärnpunkten, är frågan om rättighet att ärligen försörja sig och de sina genom utövande av ett yrke, och huruvida denna rättighet på goda skäl bör bibehållas vid de inskränkningar, som till och med ännu i dag i detta avseende äro uppställda».⁶⁾ I borgarståndet yttrade herr Falhem vid behandling av fjärde punkten av förslaget angående villkoren för idkande av fabriks- eller hantverksrörelse bland annat: »Den huvudsakliga inskränkning i den fria näringen, utskottet här föreslagit, då utskottet såsom villkor för rättighet att i stad eller å landet, med biträde av andra än hemmavarande barn, till avsalu tillverka fabriks- och hantverksarbeten, eller med enahanda biträde utöva bageri-, bryggeri- och slakterinäring, uppställt, att den, som vill utöva denna rättighet, skall äga god frejd, kan jag för min del icke godkänna»;⁷⁾ och vid behandlingen av sjätte punkten första momentet av samma förslag yttrade vice talmannen Murén: »Den svåraste anmärkning, jag har att mot förslaget göra, är denna anmälningsformalitets. Den förutsätter, att det skall komma att finnas personer, som äro berät-

⁵⁾ Ad. prot. 5, sid. 200, 201.

⁶⁾ Prästerst. prot. 5, sid. 89.

⁷⁾ Borgst. prot. 4, sid. 972, 973.

tigade och som icke äro berättigade att idka handel; men jag skulle önskat, att något sådant icke behöfts för bedrivande av handel eller hantverk, emedan det är en rättighet, som bör tillkomma var och en». ^{7a)}

Det är sålunda uppenbart, att man vid näringsfrihetsförordningens tillkomst ansåg, att den nya författningen ej mindre än dess föregångare avsåge rättighet att idka näring. Det nya var, att *sättet* att vinna dylik rättighet förenklades. Rättigheten skulle hädanefter, i princip, stå alla medborgare öppen. För att utnyttja den var i flertalet fall anmälan tillräcklig. Väl kan sägas, att lagstiftaren genom en sådan utvidgning av de »berättigades» krets gjort »rättigheten» tämligen innehållslös. Man nödgas, för att åter giva den innehåll, till det allmänna berättigandet foga en å dettas grund faktiskt utövad verksamhet. Men gör man det, ser man ock en den enskildes position, som i realiteten icke skiljer sig från den, som grundade sig å burskap och skråväsen. Om sålunda en äldre tids solenna bekräftelser å vunnen rätt till näringsutövande anses kräva respekt, lärers motsvarande få gälla i fråga om den näringsrättsliga ställning, som senare vunnits enligt förenklade, liberala regler. Någon ändring till de näringsutövandes nackdel har näringsfrihetens målsmän icke avsett.

Frågan bliver då, huruvida och i vad mån näringsidkarna enligt gällande svensk rätt åtnjuta samma skydd, som Gustaf III år 1789 högtidligen tillförsäkrade rikets borgerskap, eller om detta skydd sedermera försvunnit.

^{7a)} Borgst. prot. 4, sid. 955.

II.

*Näringsrättighetens
grundlagsskydd.*

Uppmärksamheten riktas i första hand mot 1809 års regeringsform. I ett betydande antal stater är näringsrättighetens innebörd fastställd icke endast i allmän lag, utan även i grundlagen; samtidigt med att denna tillförsäkrar medborgaren andra väsentliga rättigheter, garanterar den näringsrätten. Så är fallet i, bland andra länder, Danmark, Norge och USA. Äger vår regeringsform i detta hänseende samma innebörd, eller äro svenska medborgare i saknad av detta statsrättsliga skydd?

Våra grundlagar innehålla i RF § 16 förbud för Konungen att utan rannsaking och dom i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva avhända eller låta avhända någon »gods, löst eller fast», och att fördärva eller låta fördärva någon till liv, ära, personlig frihet och »välfärd», utan han lagligen förvunnen och dömd är.

Om det berömda grundlagsbudets innebörd och rätta tolkning har en ivrig och långvarig debatt förts i svensk rättsvetenskaplig doktrin. I detta samband aktualiseras nämligen flera spörsmål. Vad innebära de i § 16 nyttjade uttrycken »gods» och »välfärd» — omfatta de rätten att driva näring? Avse de i stadgandet lämnade förbuden endast Konungen — förvaltningen — eller jämväl Konung och riksdag — lagstiftningen? Endast i senare fallet kunna de lämna ett verkligt skydd mot ingrepp. Och vad betyder rannsaking och dom — endast ett rättegångsförfarande i brottmål eller rent av ett administrativt beslut?

Att med förbudet att avhända någon »gods» avses hinder mot att beröva någon fast egendom är uppenbart och utom all diskussion. Likaså torde det vara klart, att förbudet åsyftar jämväl vad

i övrigt är föremål för äganderätt såsom fordringar, patent, firma. Något som talar för en inskränkning av skyddet till endast konkreta föremål, finnes icke. Tolkningssvårigheterna börja, när fråga bliver om härunder kan anses falla även mindre konkretiserade positioner såsom utövandet av viss näring.

Frågan har av Winroth behandlats i det av honom avgivna utlåtandet angående ersättningsfrågor vid införande av tobaksmonopol.⁸⁾ Han har härvid underkänt uppfattningen, att rätten till viss näring icke skulle åtnjuta samma skydd som vad i övrigt betecknas som egendom. Winroth har här framhållit, att det ingått i det allmänna medvetandet att rättigheter till ting ej bildade någon gräns för rättsskyddet åt förmögenhetsrättigheter. Visserligen befunne man sig på detta senare område i en pågående utveckling och hade ej ännu hunnit fram till någon mera fast slutpunkt. Detta gällde alldeles särskilt om det slags immateriella förmögenhetsrättigheter, som i brist på annat namn skulle kallas förvärvsrättigheter, d. v. s. lagligen uppkomna förhållanden, med tillhjälp av vilka den enskilde kunde bereda sig en särskild vinst av sitt arbete eller kapital. Winroth erinrade om att dylika rättigheter i viss utsträckning ställts under särskilt laga skydd, såsom i svensk rätt patent-, firma- och varumärkesrätt, litterär och artistisk äganderätt samt rätt till mönster och modeller. För en sådan förvärvsrättighet som näringsidkares rörelse åter hade dittills i vårt land ej meddelats särskilda föreskrifter till dess rättsliga skydd; (lag mot illojal konkurrens hade då ännu icke stiftats). Alldeles obeaktad i svensk lag vore dock icke heller näringsidkarens rörelse såsom förvärvsrätt.

Sålunda komme det skydd, som förlänats firmarätt, ytterst den rörelse, som under firman bedreves, till godo, i det att firman, så att säga, allenast vore ett rörelsen åsatt och därmed oskiljaktigt förbundet värdemärke. Ett liknande förhållande rådde än vidare mellan affärsrörelse och ett däri begagnat varumärke. Svensk lag omförmålde vid straffs utsättande för ryktes utspridande speciellt sådant rykte, som vore menligt för »yrke» och »näring», SL 16:8. I lag angående ersättning av allmänna medel åt oskyldigt häktade eller dömde den 12 mars 1886 hade gottgörelse tillförsäkrats vederbörande just för »hinder eller brist i hans näring», och sålunda väl med särskild tanke på den olika förvärvsmöjlighet, som hans rörelse eller yrkesanställning innebure; jfr SL 6:2. Att, där den svenska staten i allmänt intresse vidtagit ändringar på näringslagstiftningens område, den dock ansett sig böra respektera redan bestående näringsfång, framginge av rusdryckslagstiftningen (KF den 18 januari 1855 angående brännvinsförsäljning § 12 och KSk den 2 april 1886 avseende tillämpligheten av KF angående försäljning av vin, maltdrycker m. m. den 24 oktober 1885). Det finnes även exempel, att, då den svenska lagstiftningen krävt näringsfångs fullständiga upphörande, staten känt sig förpliktad att taga på sig den enskildes förluster, KF

⁸⁾ Tobaksskatteskommittens betänkande 1, sid. 361 ff.

angående brännvinstillverkning den 18 januari 1855 § 101. Likaså vore, då vid 1889 års riksdag ifrågasattes förbud att tillverka margarin, man fullt ense i att, om så skulle ske, åtgärden ej kunde vidtagas utan ersättning åt förhandenvarande margarinfabriker. Allt detta stämde överens med nu gängse uppfattningssätt. Även vid ting förekomme och toges i betraktande ett dess affärsvärde vid sidan av dess anskaffnings- eller tillverkningsvärde, evad det gällde vanlig försäljning eller expropriation och utan avscende därå, att den ifrågavarande värdestegringen helt och hållet kunde bero på konjunkturförändringar. Det vore dock alltid en förvärvad förmögenhetsrätt, som borde beaktas samt därför ock av staten skyddas och vid ett dess lagenliga fränhållande ersättas. Dess mera måste då detta gälla om en affärsrörelse, som, även den en förvärvad förmögenhetsrätt, i det mesta fått ett sådant sitt värde genom innehavarens flit och möda samt större och mindre penninguppförfningar och sålunda utgjorde kapitaliserade prestanda i arbete och värdetillgångar. I enlighet härmed vore ej heller någon åtskillnad att göra, allteftersom det handlade om en koncessionsvis vunnen rätt att driva rörelse eller om en, som under skydd av medgiven näringsfrihet satts i gång och arbetats upp till ett visst förvärvsvärde genom sin omsättning och sin kundkrets, sina affärsförbindelser samt sitt namn och vunna förtroende.

Skulle, fortsatte Winroth, enskild rätt uppföras i allmänt intresse, ställde det sig nog fullt lika, evad rätten bestode i egendom eller näringsfång. Ett bedrivet näringsfång stode, hade det emellertid sagts, så till vida efter förvärvad egendom, som det i sitt värde berodde av konjunkturer och nya uppfinningar samt andra dylika inträffande omständigheter. Staten kunde dock icke ikläda sig garanti för allt detta. Men detta begärdes ju ej heller. Staten hade regelrätt ej något ansvar för de förluster, som drabbade den enskilde i hans förmögenhetsting genom olyckshändelser eller andra åtgöranden, men vore dock fullt redobogen, att, om den för sin nytta behövde dem, expropriationsvis eller i annan ordning inlösa dem efter deras då havda värde och därmed för framtiden övertaga de med deras ägande förbundna riskerna. Det borde därför ej heller härutinnan ses och förfaras på annat sätt, då det gällde ett i laga ordning tillkommet näringsfång.

Holm⁹⁾ har senare intagit liknande ståndpunkt. I äldre juridisk stil begagnades, framhåller han, uttrycken »löst gods» eller »lösöre» i samma vidsträckta betydelse som lös egendom. Det vore i denna bemärkelse ordet gods måste tagas i RF § 26, enligt vilket lagrum Konungen kan återgiva till kronan förverkat gods. Detta förhållande i förening med vetskaper om äldre lagspråks kasuistiska uttryckssätt medförde, att med gods i § 16 måste avses egendom överhuvudtaget.

Övriga svenska auktorer ^{9a)} hava icke ingått i närmare dryftande

⁹⁾ SOU 1941: 20, sid. 96 ff.

^{9a)} Jfr dock Myrberg i Statsvetenskaplig Tidskrift 1941.

av innebörden av begreppet »gods». Härvid är dock att märka, att flere, som nedan närmare skildras, ansett sig sakna skäl därtill, enär de överhuvudtaget ansett RF § 16 sakna betydelse i fråga om den gemensamma lagstiftningens möjligheter.¹⁰⁾

Väl torde, som Sundberg¹¹⁾ framhåller, en viss försiktighet vara av nöden, då man tolkar uttrycket »gods» i RF § 16. En immateriell rättighet av nuvarande näringsrättighets utformning var näppeligen aktuell år 1809. Men detta lärer dock icke få anses avgörande. Bestämmande måste till sist bliva den av Winroth framhållna realiteten, att en upparbetad rörelse utgör en ekonomisk tillgång av enahanda värde och betydelse som övrigt »gods». Att härutinnan göra en åtskillnad måste strida mot i varje fall regeringsformens anda. Hänvisas må jämväl därtill, att såväl i dansk som norsk rätt den mening torde vara förhärskande, att det grundlagsfästa skyddet för »egendom» icke är så begränsat, att därmed icke skulle avses näringsfång. Uttrycket egendom i det danska grundlagsstadgandet § 80, som svarar mot RF § 16, har sålunda ansetts innefatta »Næringsrettigheder».¹²⁾

Vid sidan av uttrycket »gods» är emellertid, som nyss nämnts, termen »välfärd» i RF § 16 av intresse i förevarande samband. I och för sig behöver visserligen uttrycket välfärd icke avse annat än personlig trygghet. Med stöd av statsrättshistoriska undersökningar har emellertid visats¹³⁾, att uttrycket i 1809 års RF icke nyttjats endast i denna inskränkta betydelse.¹⁴⁾ Man har kunnat åberopa en precisering av uttrycket, som företogs av 1786 års riksdag — själva uttrycket »välfärd» möter redan i 1720 och 1772 års regeringsformer. Ständerna år 1786 framhöllo, att varje tjänsteman i riket borde åtnjuta den säkerhet att ej utan laga rannsaking och dom kunna avskedas. Hans syssla eller ämbete vore nämligen oftast »enda utvägen till dess utkomst och bärgning . . . alltid genom flit och skicklighet och ej sällan med dess egen förmögenhets på-

¹⁰⁾ Se t. ex. *Strahl*, Fyra expropriationsrättsliga uppsatser, sid. 81 ff.

¹¹⁾ *Sundberg* i Fövaltningsrättslig Tidskrift 1945, sid. 323.

¹²⁾ *Matzens*, i Tidskrift for Retsvidenskab 1906, sid. 99 återgivna mening (i Kritik av *Jørgensen*: Erstatning for Ejendomsafstaaelse); *Kruse*, Ejendomsretten I, sid. 231.

¹³⁾ *Myrberg*, i Statsvetenskaplig Tidskrift 1941, sid. 319 ff.; *Sundberg*, i Förhandlingar å det sjuttonde nordiska juristmötet i Helsingfors 1937, sid. 250; *Holm*, a. a., sid. 94 f.; *Slundberg*, i Fövaltningsrättslig Tidskrift 1942, sid. 7.

¹⁴⁾ Jfr även tidigare *Hagman* (Sveriges grundlagar, 1902, sid. 35): uttrycket välfärd »innefattar egentligen allt, som bidrager till andligt, fysiskt eller ekonomiskt välbefinnande».

kostande förvärvad». Förlust av tjänst borde alltid räknas som en »kännbar mistning» och påverkade befattningshavarens »välfärd, livbärgning eller existimation». »Innehavandet av en lagligen tillkommen syssla är således i det minsta att räkna för en även så helig possession som den utav all annan välförvärvad egendom, intill dess ämbetsmannen på ett lagligt sätt därifrån entledigas.» I överensstämmelse härmed infördes i riksdagsbeslutet en förklaring angående oavsättligheten. Då enligt denna tolkning av uttrycket välfärd detta innebär icke endast trygghet till person, utan jämväl till ämbete och tjänst — som jämfördes med egendom — lär man vara fullt berättigad draga den slutsats, att jämväl andra immateriella rättigheter därmed bör avses. Om en näringsidkare förlorar sitt näringsfång — för att överföra exemplet å det här aktuella området — skadas hans välfärd lika mycket som om ämbetsmannen förlorar sin tjänst. Riktigheten av denna slutsats bekräftas än ytterligare av vad en av våra tidigaste grundlagskommentatorer — en av grundlagens fäder — Silverstolpe uttalat angående innebörden av uttrycket »välfärd». Det avsåge enligt honom »lagliga rättigheter» av alla slag. Härav styrkes än ytterligare, att 1809 års grundlagsstiftare icke nyttjat uttrycket välfärd i någon annan betydelse än den dåmera hävdvunna.¹⁵⁾

Emellertid är förhållandet det, att, även om RF § 16 sålunda finnes avse skydd jämväl för näringsrätt, betydelsen av skyddet är beroende därav, vem grundlagsrummet binder. Riktat sig stadgandet endast mot Konungen såsom förvaltningsmaktens utövare eller jämväl mot Konung och riksdag? I förstnämnda fall utgör stadgandet endast hinder för Konungen att utan stöd av riksdagsbeslut vidtaga de i stadgandet angivna åtgärderna. Har stadgandet däremot den vidare syftningen, utgör § 16 en reglering av förhållandet mellan staten och individen.

Ej heller på denna punkt föreligger enighet i doktrinen. Å ena sidan har man sökt visa, att »Konungen» skulle stå som motsats till »Konung och riksdag»; RF § 16 skulle sålunda endast binda regeringen såsom förvaltningens överhuvud, ja enligt vissa auktorer,

¹⁵⁾ Anmärkas måste emellertid här, att denna åsikt icke godtagits av hela den svenska statsrättsdoktrinen. Å annat håll har, trots anförda förhållanden, den tolkningen tillbakavisats, att välfärd skulle avse annat än innehav av tjänst; i varje fall kunde icke immateriella rättigheter av här ifrågavarande slag därmed avses. 1786 års förklaring finge icke tolkas extensivt; den avsåge endast att skydda innehav av ämbete och tjänst men berörde icke andra förhållanden. *Reuterskiöld*, Sveriges Grundlagar 1 (2:a uppl.) sid 32.

ej ens vid utövandet av den ekonomiska lagstiftningsmakten enligt RF § 89. Å andra sidan har hävdats, att RF § 16 genom Konungen träffade statsmakterna överhuvud. Icke någon lag kan nämligen komma till stånd utan Konungen. Han vore även i denna sin verksamhet bunden av RF § 16. Härigenom avsåge stadgandet statsmakten i dess helhet.

Det lär icke kunna råda någon tvekan att den sistnämnda tolkningen är den riktiga.¹⁶⁾ Den angives av grundlagskommentatorn Silverstolpe, själv en av 1809 års män, såsom den avsedda. »Svenska konstitutionen har», säger Silverstolpe¹⁷⁾ efter en redogörelse för RF §§ 16, 35, 36, 86 och 110, »således offentligen antagit de principer, som tjäna till grund för utövningen av de både naturliga och konventionella rättigheterna»; med de naturliga rättigheterna¹⁸⁾ — vilka omedelbart härflyta ur egenskapen av förnuftig och fullkombar varelse — förstodes rättighet att njuta livet, gärningarnas frihet, samvetsfriheten och friheten av tankens yttrande; medan de överenskomna — vilka härflyta ur egenskapen av samhällsvarelse — vore äganderätten och förvärvningsrätten. Men, fortsätter Silverstolpe¹⁹⁾, »genom ordvändningen av 16 § ... är det *Konungen*, som lagstiftaren formligen förbjuder att förnärma eller låta förnärma någon i de där uppräknade rättigheter; varav någon torde vilja sluta, att han stadgat detta förbud endast för regeringen och för dess tjänare, och att han icke ihågkommit de kränkningar av dessa rättigheter, som kunde komma från nationalrepresentationen, eller från mängden av enskilda». Sådant vore likväl icke förhållandet. Regeringsformen betoge nämligen ständerna »tillfället att kränka medborgarnes rättigheter» genom förbudet för ständerna (RF § 90) att befatta sig med »någon verkställighetsåtgärd och även med någon medborgare eller korporation, som skulle kunna vara föremålet för sådana åtgärder (utom i de fall, som äro utsatta i konstitutionen)». Då RF »sålunda betager dem tillfället att kränka medborgarnes rättigheter, äro riksens ständer icke ställda i belägenhet att behöva de uttryckliga förbud, som i § 16 Reg. Formen innefattas». Det vore »dessutom klart, vid jämförelsen av dessa bägge myndigheters organisation, att som den styrande myndigheten är ensam i besittning av statens aktiva

¹⁶⁾ Se härom närmare *Jägerskiöld*. Mot vem riktar sig RF § 16? Under tryckning.

¹⁷⁾ Försök till utveckling af grunderna för svenska regeringssättet (1812), sid. 35 ff.

¹⁸⁾ A. a., sid. 9.

¹⁹⁾ A. a., sid. 36.

krafter, är densamma ock den enda, som i detta avseende behöver fruktas».

Såväl regeringsformens övriga stadganden som Konungens egen-
skap av innehavare av den aktiva statsmakten — varunder lagar-
nas verkställande ju hör — gjorde det sålunda enligt Silverstolpe
överflödigt att i RF § 16 direkt angiva riksdagen. Härav måste då
följa, att riksdagen genom Konungen är bunden av stadgandet.

Den tolkning av § 16, som Silverstolpe sålunda sanktionerar,
är jämväl den enda, som överensstämmer med grundlagens idé-
historiska bakgrund och sammanhang. För upplysningstidens
konstitutionalister var det självklart, att författningen skulle angiva
gränserna för statsmaktens makt gentemot individen. Så är ock
fallet i det slutande 1700-talets och det börjande 1800-talets be-
römda grundlagar i USA, Frankrike, Norge.

Den av Silverstolpe stödda tolkningen av RF § 16 möter ock i
äldre svensk statsrättslig doktrin. Den hävdas sålunda av Rydin²⁰⁾
och Naumann.²¹⁾

Åsikten, att RF § 16 endast binder Konungen som förvaltningens
överhuvud, synes första gången i vårt land ha hävdats av C. A.
Reuterskiöld. Han gjorde år 1899²²⁾ gällande, att »syftningen
och meningen med stadgandena i § 16 är vida mer inskränkt, än
man gemenligen vill hålla före». Paragrafen föreskreve i själva
verket ingenting annat, än att Konungen skulle i den ordning grund-
lag medgåve hålla sträng och vaksam hand däröver, att ej blott
rättskipningen utan överhuvud hela den offentliga förvaltningen
med full oväld handhades och utan avbrott stadigt fortginge i de
banor och på det sätt, som Sveriges gällande lag och författningar
utstakat. Däremot kunde man ej säga, att § 16 själv stadgade
några bestämda principer för lagstiftningen eller utstakat några
vissa gränser för denna. Reuterskiöld ville dock icke förneka, att i
§ 16 låge de lege ferenda en indirekt maning — men intet bud —
till statens lagstiftande organ att i lagstiftningspolitiken tillämpa
och genomföra samma principer.

Emellertid, denna tolkning, som Reuterskiöld sökt bygga på
svenskt rättshistoriskt material, utgör i själva verket endast en åter-
spegling av dåtida fransk och kejsartysk doktrin. För att förstå
detta, kräves en undersökning av utvecklingen inom den kontinen-

²⁰⁾ Svenska Riksdagen 2:2, sid. 365 ff.

²¹⁾ Sveriges statsförfattningsrätt. 3, sid. 42 ff.

²²⁾ Vår regeringsforms Magna Charta, Statsvetenskaplig Tidskrift.

tala doktrinen, lagstiftningen och rättspraxis. En sådan visar, att man med naturrätten övergivit de åsikter, som präglat det slutande 1700-talet och tidigare 1800-talets statsrätt. Man fann, med rätta, att staten icke kunde ansvara för varje förmögenhetsrättslig skada, vållad av lagstiftningen, och härav drog man den överdrivna och därför felaktiga slutsatsen, att staten aldrig kunde vara pliktig ersätta skada, vållad av lag.^{22 a)} Man gjorde vidare gällande, att lagen vore »suverän» — den kunde förty ej vara bunden av några utanför den liggande stadganden. Med förvaltningen åter ansågs förhållandet vara annorlunda. Den vore bunden av lagen, och för skada, vilken härrörde ur rättsstridiga förvaltningsåtgärder, kunde ersättning ifrågakomma.

Dessa läror hade lätt att vinna genklang i det konservativa Preussen och det av en ny statsmakt styrda Frankrike. Det var dylika förhärskande kontinentala läror Reuterskiöld trodde sig kunna finna bekräftade jämväl i RF § 16, då detta bud enligt sin lydelse endast riktade sig mot Konungen och han i denne såg blott förvaltningens överhuvud.

Redan tidigare hade för övrigt, likaledes under intryck av samma kontinentala lära, den konservative norske rättslärde Aschehoug intagit en liknande ståndpunkt till ersättningsfrågan som Reuterskiöld²³⁾.

De tidsbetonade läror, varå Reuterskiöld och Aschehoug stödde sig, ha emellertid för länge sedan mött kritik och övervunnits. Det är nämligen, bland annat, i många fall orimligt att upprätthålla någon distinktion mellan skada, som vållas av förvaltningsåtgärd i konkret fall, och samma skada som vållas av en generellt utformad regel. Ej heller har hänvisningen till »lagens natur» eller »suveränitetens egenart» såsom grund för förnekande av varje ersättningsplikt i längden kunnat övertyga juristerna. Trots detta har i svensk doktrin den Reuterskiöldska tesen ofta upprepats; den har sålunda reproducerats av Stjernberg²⁴⁾, Strahl²⁵⁾, Herlitz²⁶⁾ och Malmgren.²⁷⁾

Ehuru dessa svenska statsrättsteoretiker sålunda velat begränsa

^{22 a)} Se härom den sammanfattande redogörelsen i *Sprecher von Bernegg, Über die Entschädigungspflicht des Staates bei Ausübung der öffentlichen Gewalt* (1921).

²³⁾ *Aschehoug*, Nordisk Retsencyklopedi 1, 1883, sid. 384, 403.

²⁴⁾ Statsvetenskaplig Tidskrift 1921, sid. 9.

²⁵⁾ Fyra expropriationsrättsliga uppsatser (1926), sid. 83.

²⁶⁾ Om lagstiftning (1930), sid. 416. Jfr *dens.* i KPr 207/1939, sid. 152 f.

²⁷⁾ Sveriges författning 2 (1941), sid. 226 ff.

RF § 16 till en endast förvaltningen avseende rättsregel, ha de likväl aldrig därav kunnat draga den slutsats, att lagstiftningen skulle vara obunden av de principer, som utformats i grundlagsbudet. Reuterskiöld fann sålunda redan i sin första artikel i ämnet, att dessa principer gällde som en norm för lagstiftningen; än mer betonade han detta, när han ställdes inför ersättningsfrågorna vid tobaksmonopolets införande. Enahanda gäller Herlitz²⁸⁾.

Eck slutligen har²⁹⁾ funnit Reuterskiölds tolkning »träffande» men samtidigt erinrat om Reuterskiölds egna betänkligheter samt motsatsen mellan tolkningen och »gamla svenska rättstankar och vid tiden för författningsverket härskande liberal samhällstradition».

Å andra sidan hava flera rättsvetenskapliga auktoriteter upprätthållit den tolkning, som fram till Reuterskiölds uppträdande måste sägas ha behärskat den svenska doktrinen. Sundberg har sålunda med stigande skärpa förfäktat, att RF § 16 är en vår Magna Charta, bindande även lagstiftaren.³⁰⁾ Myrberg har i ett flertal arbeten, byggda å ingående rättshistoriska undersökningar, hävdad samma mening.³¹⁾ Holm har i sin ovan anförda utredning i SOU 1941: 20³²⁾ likaledes funnit, att § 16 binder Konungen även som lagstiftare. Staël von Holstein har skarpt polemiserat med den Reuterskiöldska teorien.³³⁾ Karl Staaf intog samma ståndpunkt.^{33a)}

Av de två åsikter om den rätta adressaten för de i RF § 16 stadgade förbud, vilka sålunda stå mot varandra, har den ena — enligt vilken lagrummet binder även lagstiftningen — uttryckts redan av Silverstolpe och av de ledande svenska rättslärde fram till 1800-talets sista år; det är ock den enda, som överensstämmer med den idéhistoriska bakgrunden för grundlagsverket. Den andra tolkningen — att endast förvaltningen skulle vara bunden — utgör en sen överflyttning till svensk mark av konservativ tysk och fransk statsrättsdoktrin. Någon tvekan om vilken tolkning som skall erkännas vara den riktiga, lär svårligen kunna råda.

Återstår slutligen frågan, huruvida enligt RF § 16 annat för-

²⁸⁾ Se särskilt Svensk frihet, sid. 70, 169 ff.

²⁹⁾ Administrativa frihetsberövanden (1943), sid. 24 f.

³⁰⁾ Särskilt i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1945, sid. 322.

³¹⁾ Om statstjänstemäns oavsättlighet (1930) sid. 179 ff; i Statsvetenskaplig Tidskrift 1941.

³²⁾ Sid. 92, 93.

³³⁾ Ägande- och förvärvsrättigheternas grundlagsskydd (1923), sid. 19 ff.

^{33a)} Andra Kammarrens prot. 1915, nr 60, sid. 48.

farande än straffprocessuellt är tillåtet såsom medel för att beröva den enskilde hans egendom; skulle så vara fallet, vore grundlagsbudets värde såsom skydd för medborgarna av detta skäl högeligen inskränkt. Denna åsikt har förfäktats av Holm³⁴). Med »rannsaking» och »dom» skulle nämligen även rena förvaltningsförfaranden kunna avses, något som kunde stödas å exempel ur 1700-talets lagspråk. Expropriation — där avgörandet träffas ej av domstol utan av särskild nämnd — skulle förty kunna inbegripas under de i § 16 medgivna förfarandena. Om detta icke vore möjligt, skulle en motsättning finnas mellan expropriationsrätt och grundlag och denna motsättning ha funnits redan före år 1809. § 16 kunde därför icke anses skapa något absolut skydd mot intrång i äganderätten från lagstiftningsmaktens sida; bestämmelsen inskräpte allenast, att avhändelse av egendom i konkreta fall endast finge ske med stöd av generella normer och i enlighet med ett lagligen reglerat förfarande. § 16 skyddade endast mot konfiskation i särskilda fall, men aldrig mot en sådan konfiskation, som drabbade medborgarna likformigt.

Denna teori lär emellertid omedelbart kunna avvisas. Enligt RF § 16 äger Konungen icke »fördärva» någon till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han »lagligen förvunnen och dömd är». Någon tvekan att härvid måste förutsättas ett brottmålsförfarande kan icke råda. Korrespondens föreligger uppenbarligen mellan detta stadgande och förbudet att »utan rannsaking och dom» avhända någon gods; jämväl här skall sålunda brottmålsprocess föregå. Ytterligare kan hänvisas till RF § 36, där uttrycket »rannsaking och dom» åter nyttjas; utan dylikt förfarande få ämbets- och tjänstemän icke avsättas och icke någon lärar vilja göra gällande, att därmed avses annat än straffprocessuellt förfarande. Uttrycket torde få anses ha samma innebörd i RF:s olika bud. Och slutligen ifrågasättes, om sammanställningen »rannsaking och dom» någonsin nyttjats om ett rent administrativt förfarande; att rannsaking understundom kan betyda undersökning i ett administrativt mål och dom avgörande i dylikt, är en annan sak.

Ej heller är det argumentet av värde, att en kontrast skulle bestå mellan grundlag och expropriationsrätt, om ej denna kunde inrymmas inom RF § 16. Såsom nedan visas finnes icke någon sådan motsats. Expropriationsrätten är nämligen historiskt endast en del av skadeståndsrätten. Den har sin plats i det sambandet.

³⁴) SOU 1941:20, sid. 98 f. Ett övertygande bemötande härav har lämnats av Myrberg i Statsvetenskaplig Tidskrift 1941, sid. 323 ff.

Det syfte, som präglar RF § 16, uppbär jämväl andra grundlagsbud — en omständighet, som icke kan sakna betydelse för förståelsen jämväl av § 16.

RF § 74 stadgade i sin äldre lydelse skyldighet för Konungen att efter fastställda pris och med femtio procents förhöjning ersätta, vad som toges i anspråk för truppers underhåll vid krig; att grundsatsen icke övergivits vid stadgandets modernisering, framgår av vad nedan därom anföres.

RF § 77 — som innehåller regler angående försäljning och förvaltning av kronans fasta egendom — stadgar, att »de personer och menigheter, som, efter hittills gällande författningar, sådana kronans tillhörigheter innehava eller nyttja, må njuta laglig rätt därå till godo». Mot Konungen såsom förvaltningens chef men ock emot riksdagen fastslögs här oföränderligheten av den position, här avsedda subjekt vunnit. Stadgandet lär icke rimligen kunna vara ett särfall, utan måste tolkas såsom uttryck för en allmän princip.

RF § 114 fastslår motsvarande i fråga om »riksståndens privilegier, förmåner, rättigheter och friheter». Även detta är endast uttryck för en grundläggande princip. Grundlagsrummet avser givetvis jämväl borgerskapets privilegier. Härmed blevo till yttermera visso de av Gustaf III år 1789 borgerskapet lämnade privilegierna jämväl grundlagsskyddade och därmed även den enskildes näringsrättigheter.³⁵⁾

Slutligen präglade samma strävan efter skydd för den enskilde RF § 60, i sin ursprungliga lydelse förbjudande monopol.

Den strävan att bereda skydd för borgerskapets näringsrätt, som präglade stadgandena i 1789 års privilegier för borgerskapet, tog sig nämligen uttryck i en borgerskapets kamp emot monopol överhuvudtaget. Till en del motiverades denna av nationalekonomiska kloketsskäl. Sålunda åberopade kommerskollegium redan år 1781 de skadliga återverkningarna i prishänseende, som ett privilegium å timmerhandeln i Dal och Värmland ägde.³⁶⁾ Kampen mot monopol fick emellertid snart en vidare syftning och avsåg att säkerställa näringsutövandet mot statliga ingrepp. Sålunda framhöll vid 1786 års riksdag ridderskapet och adeln samt präste- och borgarståndet i skrivelse till Konungen, att de »med bekymmer hava erfarit, uti vad betydlig mån exclusiva privilegier eller mono-

³⁵⁾ Sundberg, Städernas privilegier, sid. 143 f.

³⁶⁾ Flintberg, Lagfärdighetsbibliotek 6, sid. 5.

polier äro rikets handel och rörelse till förfång». Stånden anhöllo förty, att Kungl. Maj:t täcktes utfärda »förbud emot alla sådana företager, som syfta till arrenden, kontrakter, förpaktningar eller evad monopoliska avhandlingar det helst vara må, om en eller flere näringar eller näringsgrenar». Kungl. Maj:t avslog emellertid i KRes den 20 november 1786 denna framställning; han motiverade detta med en hänvisning till det behov av skydd av, närmast, patentkaraktär, som rätteligen understundom icke borde vägras. »Om handel och rörelse uti alla dess grenar icke vore underkastad omskiften, eller efter dem äskade olika medel och utvägar, så bleve monopolier utan emotsägelse obilliga till sin grund, skadeliga till sina följder: men då detta strider emot handels och näringars natur och beskaffenhet, icke mindre än människors egenskap och lynne, då nya försök fordra undervisning, kostnad och uppmuntran, och då erfarenheten visar, att compagnier och monopoliska inrättningar varit uti början lika så nödvändiga, som deras upphörande under tillväxt och fortgång av ett handels- och näringsämne, kan därom icke något visst stadgande äga rum, utan lärer Kungl. Maj:t härutinnan efter omständigheterna under ständigt föremål av rikets sannskyldiga bästa och sina undersåtares uppkomst och vältrevnad, förfara.»³⁷⁾

År 1789 var emellertid läget förändrat och Kungl. Maj:t såg sig då föranlåten att i borgarståndets privilegier inrycka en utfästelse, avseende monopol. Konungen förband sig (p. 2) att »all sådan handel, rörelse, konst eller slöjd, som förut är känd, idkad och i allmänhet idkas kan», icke skulle någon eller några särskilte in- eller utrikes män upplåtas eller meddelas under exclusive privilegier, monopolier eller förpaktningar. Väl nämnde Konungen härvid icke något om monopol till förmån för sig och kronan, utan endast om sådana till förmån för »särskilda in- eller utrikes män» och höll därmed laglig möjlighet alltfört öppen att inrätta statsmonopol.³⁸⁾ Men en betydande framgång för strävandena att säkerställa näringsutövarnas trygghet var likväl vunnen. Den skillnad, som gjordes mellan tidigare utövad näring — som skyddades mot ingrepp — och nya uppfinningar, visar tydligt avsikten att säkerställa näringsutövarna mot förändringar i förutsättningarna för deras yrkesutövning.

Den framgång, som sålunda år 1789 vunnits för de borgerliga

³⁷⁾ *Modée*, a. a. 13, sid. 466, 467.

³⁸⁾ *Modée*, a. a. 14, sid. 293.

näringarnas utöware, beseglades år 1809 genom monopolförbudet, RF § 60. Förbudet innebar, att Konungen icke ägde fastställa monopol till vinning för sig och kronan eller enskilda personer och korporationer. I jämförelse med monopolförbudet i 1789 års försäkran är RF § 60 såtillvida utvidgat, som i § 60 förbjödös alla monopol, vilka hade till enda eller huvudsaklig uppgift att skapa vinst; detta gällde även upprättandet av statsmonopol. Av det gamla monopolie- och privilegiesystemet kunde endast utveckla sig det moderna patentväsendet men i övrigt skulle näringslivet vara fredat för dylika inskränkningar.^{38 a)}

I modern tid har dock det i RF § 60 stadgade förbudet mot inrättandet av monopol ansetts innebära hinder endast för Konungen — men däremot icke för Konung och riksdag — att företaga sådan åtgärd. Väl är denna tolkning felaktig: »Konungen» torde få anses betyda Konung och riksdag liksom i RF § 16 och de rätthistoriska skäl, varå den första monopollagstiftningen 1914 i övrigt grundade sig, äro likaledes ohållbara³⁹⁾. Likväl har den sålunda skapade möjligheten att upprätta monopol (år 1937) stadfästs genom grundlagsändring. Det skydd för ostört utövande av näring, som ett absolut monopolförbud kunnat lämna, har sålunda försvunnit. Men kvar står den garantin, att inskränkning genom monopol skall beslutas genom lagstiftning av Konung och riksdag efter lagrådets hörande.⁴⁰⁾ Att frågan om ersättning till de av nytt monopol drabbade näringsidkarna härvid skall regleras, ligger i öppen dag.⁴¹⁾

Såsom framgår av den verkställda undersökningen, lärér något tvivel icke kunna råda därom att enligt svensk statsrätt näringsidkarna åtnjuta skydd för den ställning, de vunnit vid utövandet av sin näringsrätt. Detta skydd måste vara detsamma, som tillförsäkrats ägare av fast egendom. Skyddet gäller icke endast mot godtyckliga övergrepp av förvaltningen, utan även mot kränkningar genom lag.

^{38 a)} Jfr det i Naumanns Tidskrift 1866, sid. 394 refererade målet.

³⁹⁾ Se *Sundberg* i Förhandlingar å det sjuttonde nordiska juristmötet (1937) sid. 245 f.

⁴⁰⁾ Se *Reuterskiölds* p.m. vid KU:s utl. nr 32/1936.

⁴¹⁾ Annan mening förfäktades i SOU 1940: 34, sid. 141. Den har likväl avisats av lagrådet, se K. prop. nr 200/1943, sid. 75 f.

III.

*Ersättning vid expropriation, rekvisation
och förfogande.***Expropriation.**

Det skydd, som svensk rätt av ålder berett medborgarna i avseende å deras egendom, bekräftat i RF § 16, har avsett att förhindra en tvångsgenomförd försämring av deras materiella ställning. Det har däremot icke — lika litet efter år 1809 som dessförinnan och lika litet i Sverige som i något annat land — ansetts hindra, att den enskilde i det allmännas intresse nödgas avstå honom tillhörig egendom eller finna sig i att hans rörelse övertages av annan. Men villkor härför har städse varit, att han erhållit full ersättning för det värde han nödgas avstå.

Principen har ursprungligen växt fram ur allmänna skadeståndsrättsliga regler. Redan 1485 möter i vår gruvlagstiftning exempel härpå.^{41 a)} Motsvarande grundsats har utbildats inom stadsplaneväsendet. Under 1600-talets arbete å genomförandet av stadsplaner i Stockholm och annorstädes iakttogs det, att markägaren erhöll ersättning för den mark, som han fick avstå, och för den byggnad, han nödgades riva.⁴²⁾ I 1725 och 1736 års byggnadsordningar för Stockholm stadgades likaså, att full ersättning skulle lämnas för mark, som toges från tomt för gatubreddning; motsvarande grundsats upptogs i 1763 års byggnadsordning och 1842 års byggnadsordning⁴³⁾, varvid ersättning skulle lämnas efter mätismanna ordom. I byggningsbalken (25: 1) i 1734 års lag möta enahanda stadganden avseende väg, liksom i KF den 19 februari 1824. Expropria-

^{41 a)} Eberstein, Byggningsbalken, i Minnesskrift till 1734 års lag 1, sid. 279.

⁴²⁾ Sundberg, Rätten till väg och gata, sid. 27 f. Jfr dens. i Förhandlingar å det sjuttonde nordiska juristmötet (1937), sid. 251.

⁴³⁾ I 1870 års byggnadsordning för Stockholm hänvisas till expropriationsreglerna.

tionsrättsliga föreskrifter hava jämväl intagits i 1819 års förslag till byggningsbalk samt i lagkommitténs förslag till allmän civillag, JB 1: 7 (1826). Lagkommittén anförde härvid, att »ehuru helig den enskildes äganderätt än må vara, måste den likväl vika för det allmänna bästa». »Då prövningen av ett sådant behov blivit till Konungen överlämnad, må man ej hysa farhåga, att den enskildes rätt i oträngt mål upppoffras för statens, och något lidande för den förra kan ej heller uppkomma, när han blivit försäkrad att, efter prövning av särskild nämnd, få till godo njuta *full* ersättning för den jord eller lägenhet han är pliktig avstå.»⁴⁴⁾

Medan ursprungligen skadeståndsrättsliga betraktelsesätt legat till grund för ersättningsreglerna vid egendoms avhändelse, utformades med tiden ett särskilt rättsinstitut, omfattande dessa regler, expropriationen. Då det till sin innebörd väl överensstämde med övriga rättsprinciper, mötte icke hinder mot dess framväxt. Vid sidan av det i grundlagen stadgade skyddet för egendom finna vi sålunda en — med tiden allt vidlyftigare — expropriationsrättslig lagstiftning, som naturligt lät sig samordnas med grundlagsbuden. Det för denna grupp lagar sammanhållande bandet var de av expropriationen berörda objektens konkreta och lätt skönjbara natur. Detta och icke något annat bildar den särskilda grunden för och avgränsningen av expropriationsinstitutet, som eljest närmast hör samman med skadeståndsrätten. Att vissa säregna och av det tvångsnässiga förfarandet beroende särskilda regler utbildats i expropriationsrätten, innebär icke någon ändring härav.⁴⁵⁾

Ehuru expropriationslagstiftningen sålunda i vårt land tagit sikte på fast egendom och föremål, lärer de principer, varå denna lagstiftning bygger, få anses vara bärande för det svenska rättssamhället överhuvudtaget.

Vår första särskilda expropriationsförfattning utfärdades den 20 november 1845 (nr 48). Den ersatte då de tidigare i BB lämnade, nyss anförda stadgandena av expropriationsrättslig innebörd. Härvid fastställdes, att enskild man, menighet och inrättning vore pliktig avstå jord eller lägenhet för vissa allmänna behov, där Konungen prövade nödigt, att så skedde. Behoven angåvos vara rikets försvar, allmän väg, bro, hamn eller lastningsplats, torg eller gata

⁴⁴⁾ A. a. 2. sid. 91.

⁴⁵⁾ Annan mening *Strahl*, Fyra expropriationsrättsliga uppsatser.

i stad, uttappning eller sänkning av sjö, strömrrensning, farled eller annan vattenledning, allmän byggnad eller »dylikt, allmänt behov».

Ersättning för det, som sålunda frantoges den enskilde skulle lämnas, ej endast till fulla värdet utan ock hälften därutöver, om om ej parterna åsämjdes om andra villkor. Expropriationsförfattningen har här upptagit en grundsats för ersättningens beräkning, som redan 1809 års män inskrivit i RF § 74, reglerande det likartade rekvisitionsinstitutet.

Sedermåra har expropriationslagstiftningen undergått åtskilliga förändringar, dels såtillvida, som ersättningen nedsatts till fulla värdet, dels ock så, att expropriationsändamålen vidgats.

I fråga om ersättningsbeloppets storlek anförde redan lagberedningen i motiven till sitt år 1847 avgivna förslag till JB, att den tillvitelse för hårdhet, som man vore benågen att göra en lag, när den fordrade egendoms avstående till allmänt gagn, härledde sig från ett alltför strängt begrepp om äganderätt. Mot detta begrepp vore det lika mycket stridande, att den enskilda äganderätten måste uppoffras, evad denna uppoffring betalades med högre eller lägre belopp. Besinnade man åter det för all enskild äganderätt förutsatta villkor, att den måste vika för det allmänna bästa, så begrepe man ock, att för uppfyllandet av detta oeftergivliga villkor ingenting mer borde eller rättvisligen kunde fordras, än att full ersättning finges för vad som avstodes. Genom förordningen den 14 april 1866 (nr 20) reducerades ersättningen i överensstämmelse härmed till fulla värdet. Häremot hava förslag avvisats till ytterligare reducering av ersättningen med hänsyn till uppkommen vinst av det företag, för vilket expropriation företages.⁴⁶⁾

Expropriationsändamålen åter hava vidgats år 1854 för telegrafledningar⁴⁷⁾, år 1866 för åtgärder avseende flygsandfält⁴⁸⁾, år 1880 för avledning av vatten⁴⁹⁾, år 1900 för hindrande av vattenlednings förorenande⁵⁰⁾, år 1909 för naturminnesmärken och nationalparker.⁵¹⁾

Slutligen har expropriationslagstiftningen utformats i lag den 12 maj 1917, som alltfört är gällande.

I nära samband med expropriationslagstiftningen ha regler införts i vattenlagstiftningen om skyldighet för den enskilde att av-

⁴⁶⁾ Se riksdagens skrivelse nr 64 6/6 1860, Kungl. Maj:ts skrivelse 31/10 1865.

⁴⁷⁾ KF 27/11 1854 nr 90.

⁴⁸⁾ KF 14/4 1866 nr 20.

⁴⁹⁾ KF 30/12 1880 nr 57.

⁵⁰⁾ Lag 29/6 1900 nr 49.

⁵¹⁾ Lag 25/6 1909 nr 56.

stå fast egendom samt finna sig i inskränkningar av skilda slag i sin äganderätt.⁵²⁾

Stadganden av dylik art föreslogos redan år 1818 av lagkommittén i det detta år tryckta förslaget till BB, sedan kommittén energiskt avvisat invändningen, att dylika stadganden icke skulle vara förenliga med äganderättsskyddet. Expropriation skulle vara möjlig för, bland andra syften, uttappning eller sänkning av sjö, strömrrensning eller annan vattenavledning. Förslaget ledde icke till avsett resultat. Genom förordningen den 20 januari 1824 infördes emellertid den expropriationsrättsliga regeln, att den enskilde jordägaren — till enskilt och allmänt gagn — i vissa fall ägde rätt fordra att vattenverk ändrades eller flyttades eller att vattenledning gjordes eller ock att verket alldeles utrevs. Jordägaren var skyldig att till ägaren av vattenverket fullt gälda den förlust, han komme att lida, med förhöjning av halva värdet, därest vattenverket alldeles utreves eller helt inlöstes.

I den därefter följande vattenrättslagstiftningen — förordningen den 20 juni 1879 om dikning och annan avledning av vatten, förordningen den 30 december 1880 om jordägares rätt över vattnet å hans grund, förordningen samma dag om allmän farled, förordningen samma dag om allmän flottled — utvidgades alltmer tillämplighetsområdet för de expropriationsmässiga rättsreglerna. I all denna vattenlagstiftning gällde, att åtminstone full ersättning skulle beredas ägare av mark, vattenkraft, vattenrätt m. m., som tillfogades skada eller förlust. I vissa fall skulle ersättningen förhöjas med femtio procent, något som lagberedningen i sitt förslag år 1877 till förordning angående torrläggning av jord motiverade därmed, att tillgodogörandet av enskild egendom enligt den föreslagna författningen icke på samma sätt som vid expropriation tjänade allmänna intressen, utan i första hand enskilda dylika, varför en förhöjd ersättningssumma vore motiverad.

Enligt nu gällande vattenlag av år 1918 är möjligheten till tvångsovertagande av annans egendom och andra tvångsmässigt genomförda åtgärder än större. Delägare i strömfall äga, under vissa förutsättningar, tillgodogöra sig annans del i fallet, liksom ägare av ena sidan av ett strömfall äger tillgodogöra sig jämväl andra sidans del (VL 2: 5, 6); enahanda gäller delägare i strömfall, tillhörigt byalag eller annan samfällig mark (2: 7). Om utmål för

⁵²⁾ Jfr Betänkande med förslag till vattenlag 1917, sid. 292.

vattenkraftstation icke utan oskäligen kostnader står till buds, är markägare vid vattendraget pliktig upplåta område härför (2: 16); i vissa fall måste mark upplåtas för elektrisk lednings framdragande (2: 18). Fastighetsägare är vidare pliktig tåla intrång för anordnande av vattenledning (2: 45) samt i visst fall att avstå vatten (2: 52). I samband med vattenregleringsföretag kan markägare förpliktas tåla intrång och skada (3:), liksom för anordnande av allmän farled (5:) eller flottled (6:), varjämte mark kan tvångsövertagas. Skada och intrång är markägare jämväl pliktig tåla för grannes vattenledning genom dike m. m. (7:), samt för avledande av kloakvatten och industriellt avloppsvatten (8:). Slutligen kan ägare av vattenfall förpliktas avstå fallet till kronan för tillgodoseende av allmänna behov (4: 9). För förlust av egendom, skada eller intrång, vållad av företag, som avses i vattenlagen, skall emellertid full ersättning lämnas, i pengar, vatten eller kraft, efter närmare i vattenlagen 9 kap. angivna regler. Göres kronans lösningsrätt gällande skola sedvanliga expropriationsregler följas.

Expropriationslagstiftningens ersättningsbestämmelser hava vidare, med vissa förändringar, lagts till grund för ersättningens bestämmande, då enligt stadsplanlagstiftningen mark skall avstås för olika ändamål.

Såsom nyss nämnts byggde stadsplanerätten redan tidigt på den möjligheten, att den enskilde kunde tvingas avstå mark, ehuru mot full ersättning. Dessa möjligheter hava senare successivt ökat. I 1874 års byggnadsstadga saknades väl regler av denna innebörd, något som sammanhänger med stadgans egenskap av administrativ författning. I vår första stadsplanlag år 1907 och i synnerhet i den stadsplanlagstiftning, som tillkom den 29 maj 1931, ingå emellertid dylika stadganden.

Enligt sistnämnda lagstiftning är fastighetsägare i stad förpliktad att till staden eller annan avstå mark för gata eller allmän plats (§ 21 st. 1), för andra allmänna ändamål, där deras uppfyllande ej ändå kan anses säkerställt (§ 21 st. 2) samt för stadsplans genomförande; för sistnämnda ändamål kan eventuellt endast byggnad lösas (§ 24). Tvångsinlösen av mark kan även ske för möjliggörande av bebyggelse (§ 25) samt i vinningssyfte, därest kostnaderna för regleringen avsevärt överstiga gatumarksbidragen men medför väsentligt ökat värde för kringliggande kvartersmark (§ 24 st. 2). Slutligen är tvångsövertagande av tomt del möjlig för tomtindelningens genomförande (§§ 26, 27). Vid dylikt tvångsvis genomfört övertagan-

de av egendom skall i princip full ersättning alltid lämnas (§ 29). Undantag gälla i två fall. I det ena är fråga om vägmark — allmän eller enskild; härvid föreligger redan sådan ändamålsbestämning i fråga om marken, att dess användande för gata icke ansetts böra medföra särskild ersättningsplikt. Det andra fallet är, då stadsplan lägges över område i en ägares hand och denne förväntas få den nytta av planen, att han skäligen bör finna sig i denna uppoffring; han kan då förpliktas utan ersättning avstå mark för gata, allmän plats eller byggnad. Markägaren har här ansetts erhålla full ersättning genom den värdestegring, som planeringen medför (§ 52).⁵³⁾

För det ingrepp åter, som själva stadsplaneringen medför för markägaren, utgår i princip icke skadestånd. Jordägaren får finna sig häri liksom i många andra ändringar av villkoren för äganderätten; detta äger icke samband med expropriation i egentlig mening. I två hänseenden gälla dock här särregler till markägarens förmån. Om stadsplan så ändras, att område, avsett för allmän samfärdsel, tages helt eller delvis i anspråk för annat ändamål eller ändras till sitt höjdläge, utgår ersättning för härav vållad skada (§ 55). Om stadsplanen åter medför, att mark icke kan nyttjas för enskilt bebyggande och därför ej kan användas på sätt, som svarar mot dess ekonomiska värde, skall marken av staden lösas (§ 28). Ehuru dessa regler, såsom nyss framhölls, icke hava något samband med tvångsvis genomfört övertagande av egendom utan avse eljest vållad skada, ådagalägga de en respekt för den enskildes ekonomiska säkerhetssfär, som i detta samband icke saknar intresse.

Enligt ensittarlagen den 18 juni 1925 är jordägare under vissa, i lagen närmare angivna förutsättningar skyldig avstå honom tillhörig mark till den, som med nyttjanderätt innehar densamma samt därå äger boningshus av viss beskaffenhet (§ 1). För vad som sålunda avstås, skall full ersättning lämnas (§§ 3—5).

Lagen den 27 juni 1902 innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar medgiver tvångsövertagande av fastighet för åstadkommande av kraftstation, framdragande av starkströmsledning eller eljest för starkströmsanläggning med flera ändamål. Ersättning skall lämnas enligt expropriationslagens regler (§ 1).

⁵³⁾ Detta betraktelsesätt torde strida mot reglerna för expropriationsersättnings beräkning, varvid dylik indirekt fördel av expropriationen icke får avdragas från ersättningen. I stadsplanerätten lär emellertid grunden för den i § 52 lämnade regeln vara att söka i historiska sammanhang.

Jordägare är enligt gruvlagen — nu gällande av den 3 juni 1938 — jämväl pliktig tåla undersökning och bearbetning i hans mark av vissa mineralfyndigheter. För begagnande av mark, som inmutas och tages i anspråk för gruva, erhåller jordägaren full ersättning i avgift, som för varje år skall förskottsvis betalas. Inmutaren skall jämväl ersätta skada, som marken kan hava tagit för framtiden. Orsakas eljest av undersökningsarbetet förlust, skada eller intrång, skall full ersättning därför givas (§ 17). Anlägges sedermera utmål å inmutat område, skall gruvinnehavaren av jordägaren lösa den mark, som är tagen i anspråk för arbete ovan jord. Lider återstående del av fastigheten synnerligt men, skall jämväl denna del lösas, om jordägaren det begär. Uppkommer eljest skada eller intrång å återstoden av fastigheten, skall ersättning givas, liksom för skada å eller förlust av särskilda rättigheter — servitut m. m. — som må besvåra fastigheten. Jämväl all annan skada eller förlust i följd av utmålsläggning skall ersättas (§ 36).

Enligt väglagen den 30 juni 1943 kan mark tagas i anspråk för allmän väg (§ 18). För upplåtelse av mark till väg liksom för annat intrång, som orsakas av vägens byggande eller begagnande, är fastighetens ägare berättigad till ersättning av väghållaren (§ 19).

Ytterligare har genom lag den 29 mars 1946 om tvångsinlösen av vanhävdad jordbruksegendom möjlighet härtill beretts. Härvid äro expropriationslagens regler om ersättning tillämpliga (§ 2).

Slutligen hava möjligheter jämväl öppnats att mot ersättning tvångsvis i allmänt intresse övertaga enskildas immateriella rättigheter. Sålunda stadgar KF den 16 maj 1884 angående patent, att patenterad uppfinning, där Konungen så prövar nödigt, skall upplåtas till allmänhetens fria begagnande eller utövas för statens räkning; patenthavaren skall beredas full ersättning (§ 17).

Enligt samtliga expropriationsrättsliga författningar skall ägaren sålunda beredas full ersättning för värdet av den egendom, han nödgas avstå.⁵⁴⁾

⁵⁴⁾ Se härom närmare *Strahl*, a. a. sid. 88.

Rekvisation.

Den princip om full ersättning för vad den enskilde nödgas i allmänt intresse avstå, som sålunda genomgår de nyss angivna lagarna, framträder jämväl i rekvisitionslagstiftningen, uppbyggd på grundval av RF § 74.

Enligt grundlagsrummets ursprungliga lydelse ägde Konungen ej makt att fordra någon annan gärd till utförande av ett uppkommet krig än det sammanskott av födande varor, som uti en landsort kunde bliva erforderligt till krigsfolks underhållande under tåg eller marsch, när de särskilda orter, där detta tåg skedde, icke förmådde förse trupperna med nödigt uppehälle. Denna gärd skulle dock genast med penningar av statsmedel de levererande betalas, efter fastställda markegångspris och med förhöjning däruti till hälften av deras belopp.

Numera (sedan år 1894) har RF § 74 en positiv utformning med vidare syftning. Rekvisitionsrätten innebär efter denna grundlagsändring rätt för Konungen att låta utfordra förnödenheter och tjänstbarheter, »som erfordras för fyllande av sådana krigsmaktens oundgängliga behov, vilka icke på annat sätt kunna med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses». Till närmare reglering av denna rekvisitionsrätt hava särskilda lagar utfärdats. De äldsta äro från år 1895 och bestå av dels en rekvisitionslag, dels en hästuttagningslag. Dessa hava sedermera ersatts av nya lagar i ämnet, hästutskrivningslagen den 2 juli 1915 (nr 261), lagen den 9 april 1926 (nr 66) angående anskaffande av fartyg för krigsmaktens ställande på krigsfot (fartygsuttagningslag), häst- och fordonsanskaffningslagen den 27 april 1934 (nr 84) samt rekvisitionslagen den 31 mars 1938 (nr 87). I samband med denna lagstiftning utfärdades åtskilliga administrativa författningar, avseende tillämpning av ifrågavarande lagstiftning.⁵⁵⁾ Slutligen utfärdades den 30 juni 1942 ny, ännu gällande rekvisitionslag (nr 583), ersättande den tidigare rekvisitionsförfattningen och samtliga specialförfattningar.

All tvångsanskaffning på nu ifrågavarande område skall sålunda ske med stöd av rekvisitionslagen. I anslutning till den nya rekvisi-

⁵⁵⁾ Bl. a. rekvisitionsförfordningen 10/6 1938 (nr 304), kungörelsen 18/6 1927 (nr 274) rörande tillämpning av fartygsuttagningslagen, häst- och fordonsanskaffningsförfordningen 22/6 1934 (nr 420), förfordningen 22/6 1934 (nr 421) angående undantag från tillämpningen av häst- och fordonsanskaffningslagen samt kungörelsen 22/6 1934 (nr 419) angående rikets indelning i hästmönstringsområden.

tionslagen har den 30 juni 1942 utfärdats en ny rekvisitionsförordning (nr 586).

I 1942 års rekvisitionslag uppräknas i § 2 uttömmande de förnödenheter och tjänstbarheter, som genom rekvisition må tagas i anspråk; dit hör kvarter, lokaler, mark, livsmedel, bränsle och kraft, arbetsmanskaper, djur och fordon, fartyg, kommunikationsanstalter, industriella anläggningar m. m. Byggnader, vissa anläggningar och markområden rekvireras allenast med nyttjanderätt, likaså fartyg, så framt ej annat vid rekvisitionen bestämts eller överenskommits, varemot övriga förnödenheter övertagas med äganderätt, § 5. Sker rekvisition med nyttjanderätt, är ägaren eller innehavaren skyldig att tåla eller vidtaga ändringar och andra erforderliga åtgärder, § 7.

Ersättningsreglerna vid rekvisition voro, enligt den ursprungliga lydelsen av RF § 74, desamma som reglerna i den första, nyss anförda expropriationsförfattningen; betalning skulle lämnas med femtio procents förhöjning. Här måste avsikten uppenbarligen varit att under alla förhållanden trygga den enskilde mot förlust. Detta stadgande borttogs först i samband med grundlagsändringen år 1894 och då föreskrevs i stället, att rekvisition finge äga rum »med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmes i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag». Det är ställt utom tvivel, att med detta stadgande icke åsyftades någon ändring i principen, att det rekvirerade skulle betalas till fulla värdet; intet i förarbetena till grundlagsändringen antyder något annat.

I överensstämmelse härmed skulle enligt de tidigare rekvisitionsförfattningarna ersättning efter fulla värdet lämnas för vad som rekvirerades ävensom för skada, som utan upplåtarens vållande uppkommit å förnödenheter, som tagits i anspråk. Undantag härifrån gällde enligt 1938 års lag i fråga om nyttjande av obegagnade byggnader, skogs- och hagmarker samt obrukade fält, liksom i fråga om kvarter, stallrum och plats under tak för materiel m. m. Pågick inkvartering under så lång tid, att kvartervärden därigenom åsamkades särskilda kostnader eller avsevärda olägenheter, finge dock ersättning utgå, ehuru med skäligt belopp. Närmare meddelades om upprättandet av taxor å pris för fullgjord rekvisition.

I dessa klara ersättningsregler ha emellertid senare vissa ändringar vidtagits i samband med att tidigare gällande principer om beräkning av ersättning modifierats i förfoganderättslagstiftningen (förfogandelagen den 22 juni 1939, se nedan). I anslutning till denna lag har nämligen år 1939 beslutits ändrad lydelse av 1938

års rekvisitionslag; senare hava dessa ersättningsregler upptagits i 1942 års rekvisitionslag. För förnödenhet, som övertages med äganderätt, skall enligt dessa lämnas ersättning med belopp, som prövades »skäligt med hänsyn till nödvändiga kostnader vid produktion eller återförsäljning, normal handelsvinst eller andra på prissättningen regelmässigt inverkan förhållanden» (§ 11). Tages förnödenheten i anspråk med nyttjanderätt, ersättes den för upplåtaren förlorade avkastningen eller nyttan efter samma grund (§ 12). Sålunda upprätthålles icke här i full utsträckning principen, att medborgaren ej får tillskyndas förlust och därför genom ersättningen skall i princip erhålla möjlighet att förvärva en med det rekvirerade likvärdig förnödenhet. Ersättningen för rekvirerade förnödenheter bestämmes enligt lagen efter ett slags normalpris oberoende av om medborgarens ekonomiska ställning därigenom försämras.⁵⁶⁾ Med avseende å rekvirerade tjänstbarheter är däremot ersättningen närmare anknyten till de faktiska förhållandena: i huvudsak — men icke helt — böra följas de villkor, som i betydande utsträckning gälla för frivillig arbetsanställning av motsvarande slag (§ 13: 2).

Förfoganderätt.

Rekvisitionslagstiftningen är, som nyss sagts, beroende av RF § 74 samt till sina förutsättningar och innehåll av grundlagen strängt begränsad. Dylikt stöd i grundlagen saknar däremot det under senare tid i vår rätt införda förfoganderättsinstitutet. Till sin principiella innebörd kan förfoganderätten visserligen sägas överensstämma med rekvisitionsrätten men är i följd av frånvaron av normerande grundlagsstadganden oberoende av de villkor och begränsningar, som grundlagen gälla för rekvisition. Institutet kan därför förenas med allmänna statsrättsliga grundsatser endast i den mån det konstrueras såsom en expropriationsrätt, d. v. s. utgör ett tvångsmässigt förfogande med plikt att lämna full ersättning för liden förlust och skada.

Förfogandelagar hava utfärdats såväl under den förra kristiden⁵⁷

⁵⁶⁾ Om skälen härtill se nedan sid. 38.

⁵⁷⁾ Lagarna voro av 9/10 1914 (nr 252), 3/6 1915 (nr 158), 9/6 1916 (nr 187), 27/4 1917 (nr 151) och 26/4 1918 (nr 205). Sistnämnda lag, som skulle gälla under tiden 1/5 1918—30/4 1919, förlängdes att gälla t. o. m. 28/2 1921 enligt särskilda lagar 25/4 1919 (nr 164) och 27/2 1920 (nr 44). Enligt dessa lagar skulle anspråk på ersättning till följd av de ingrepp i äganderätten m.m. som företogs med stöd av nämnda lagstiftning, prövas enligt de grunder, varom förmäldes i rekvisitionslagen.

som under den nuvarande. Den äldsta nu gällande förfogandelagen är lagen den 17 juni 1932 (nr 242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov. Anledningen till denna lag har varit behovet att förebygga ordningsmaktens paralyserande genom blockadåtgärder eller dylikt. Lagen möjliggör ianspråktagande av »förförnödenheter, transportmedel, rum för personal, hästar och fordon, ävensom materialer och annat, som är oundgängligen erforderligt för polisverksamhetens uppehållande och icke med tillräcklig skyndsamhet kan på annat sätt anskaffas» (§ 1). Med polisverksamhet är likställt upprätthållande av allmän ordning genom militär personal, när dylik tages i anspråk såsom polisförstärkning (§ 7). Rekvisitionsrätten inträder genom särskilt förordnande därom. Transportmedel och rum skola tillhandahållas med nyttjanderätt; i övrigt skall tillhandahållandet ske med äganderätt, där ej annat vid anfordran bestämts eller får anses överenskommet (§ 3).

Vederlaget skall utgöra full ersättning.⁵⁸⁾ Beloppet bestämmes i första hand av den rekvirerande; är den rekvisitionsskyldige icke nöjd därmed, får han vända sig till K. B., som utbetalar, vad som finnes skäligt. K. B:s beslut överklagas i vanlig ordning. Det administrativa beslutet är icke slutligen avgörande för medborgarens ersättningsrätt, men att besvärsvägen utan framgång anlitas är en förutsättning för att medborgaren skall äga föra skadeståndstalan vid domstol (§ 4).

Efter fulla värdet skulle jämväl ersättas vad som toges i anspråk enligt lagen den 31 mars 1938 (nr 88) om skyldighet i vissa fall att i fredstid tillhandahålla förnödenheter m. m. för krigsmaktens behov⁵⁹⁾, samt enligt lagarna samma dag om förfogande över viss egendom för krigsmaktens behov (militärförfogandelagen nr 89) och om förfoganderätt för luftskyddets behov (nr 90).

Den allmänna förfogandelagen den 22 juni 1939 (nr 293) ägde karaktär av beredskapslag och dess giltighet förlängdes för ett år i sänder. Enligt denna lag kan Kungl. Maj:t förordna, att för-

⁵⁸⁾ Det beror sålunda av en missuppfattning, när *Herlitz* (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1943, sid. 290) säger, att ersättningen skall vara skälig. KB skall utbetala, vad KB finner *skäligt* som *full* ersättning; godtager ägaren ej detta, får han anlita domstolsvägen.

⁵⁹⁾ Denna lag — den s. k. förnödenhetslagen — hade till syfte att tillgodose vissa speciella behov av förnödenheter vid försvarsberedskap. Den var sålunda avsedd att tillämpas på ett tidigare stadium än rekvisitionslagarna.

nödenhet, som är av vikt för befolkningen eller produktionen, eller som är av betydelse för det allmänna, skall avstå till kronan (§ 2). Kungl. Maj:t kan även förordna om beslag å dylik förnödenhet, vilket innebär, att ägaren eller innehavaren förlorar förfoganderätten däröver; dylikt beslag skall dock på ägarens framställning följas av sådant förordnande, som nyss sagts, eljest upphör det efter viss frist automatiskt att gälla, (§ 3). Kungl. Maj:t kan ytterligare förordna om upplåtande av fastighet eller transportmedel, § 4, om tillverkning av eller transport av förnödenheter, § 5, om lokalupplåtelser, § 6, och om leverans av elektrisk kraft, § 7. Förordnandet kan vara generellt eller individuellt, § 9.

Ersättningsrätten avser, som nyss nämnades, i denna lag icke full ersättning efter priser, rådande vid tiden för övertagandet. Belopp, som prövas »skäligt» med hänsyn till nödvändiga kostnader vid produktion eller återförsäljning, normal handelsvinst eller andra på prissättningen regelmässigt inverkan förhållanden skall i stället utbetalas (§ 14). Ersättningen skall i möjligaste mån utgå efter taxor, uppgjorda av riksvärderingsnämnden, även om detta skulle leda till obillighet; allenast av särskilda omständigheter föranledd synnerlig obillighet må föranleda undantag (§§ 15—18). Taxebestämd ersättning fastställas av den myndighet, som Kungl. Maj:t föreskriver; annan ersättning bestämmes av riksvärderingsnämnden (§ 19).

Samtidigt med den allmänna förfogandelagen utfärdades den 22 juni 1939 lag (nr 297) om förfogande i vissa fall över egendom för krigsmaktens beredskap (beredskapsförfogandelag), ersättande nyssnämnda militärförfogandelag den 31 mars 1938. Den avsåg att oberoende av mobilisering bereda möjlighet till ett snabbt tillgodo-scende av de mera lokala behoven för en tillfällig förstärkning av försvarsberedskapen. Ersättning för tillhandahållandet av egendom skall jämväl här utgå enligt de förändrade grunder, som detta år fastställts i förfogande- och rekvisitionslagarna, dock icke i fråga om ersättning för inkvartering.

Denna 1939 års beredskapsförfogandelag har nu ersatts av beredskapsförfogandelagen den 30 juni 1942 (nr 584), som avser att möjliggöra tvångsförfogande av enskild egendom i sådana fall, då konstitutionella förutsättningar för rekvisition saknas. »Där så prövas nödigt för tillgodo-scende av beredskapen vid sådan del av krigsmakten, som, utan att vara ställd på krigsfot, tages i anspråk

för ändamål, varom förmäles» i VpII. § 28: 1. äger Konungen förordna om förfoganderätt (§ 1). Dylik kan avse, att ett i förordnandet angivet markområde skall ställas till krigsmaktens förfogande (§ 1 c), vidare, vid militär personals förläggning utom de ordinarie lokalerna, att ägare eller innehavare av livsmedel, transportmedel, rum för personal, hästar eller fordon, ävensom materialier och annat, som är oundgängligen erforderligt för tjänstens fullgörande och icke med tillräcklig skyndsamhet kan på annat sätt anskaffas, skall tillhandahålla dylik förnödenhet; och slutligen att även i andra fall än vid dylik extraordinär förläggning uttagna hästar, fordon och fartyg ävensom luftfartyg och hundar skola tillhandahållas i en i förordnandet angiven utsträckning, § 1 a. Ianspråktagande kan ske med äganderätt eller nyttjanderätt, se § 2. Samma ersättningsregler gälla i princip, som i den tidigare gällande lagen.

Förfoganderätt föreligger vidare enligt 1944 års civilförsvarslag, §§ 76—86. Lagen avser att, i den mån det finnes nödigt för fullgörande av civilförsvarets uppgifter, möjliggöra ianspråktagande av egendom, som finnes inom civilförsvarsområdet och innehaves av annan än staten. Förutsättning för förfoganderättens anlitan är, att behovet icke kan med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses genom frivillig överenskommelse. Förfoganderätten kan avse äganderätt eller nyttjanderätt samt innebära skyldighet till visst tålande. Medborgaren är berättigad till ersättning enligt liknande regler, som numera gälla enligt rekvisitionslagen; han kan sålunda icke kräva full ersättning. Ersättningsanspråk prövas i den ordning, som är stadgad beträffande rekvisition för krigsmaktens behov.

Stadganden angående tvångsmässigt övertagande eller nyttjande av annans egendom möta jämväl i ett flertal andra författningar, i synnerhet av kristidskaraktär.

Sålunda medgav utrymningslagen den 28 juni 1941 (nr 582) att markområde, byggnader, transportmedel, livsmedel och annan egendom, som tillhörde eller innehades av kommuner eller enskilda, togs i anspråk i utrymnings- eller inkvarteringskommun, där så prövades nödvändigt för utrymning eller inkvarterings genomförande (§ 16). Ersättningsreglerna svarade mot de numera i rekvisitionslagen givna (§ 18).

Enligt valutalagen 22 juni 1939 (nr 350), vilken lag har beredskaps natur och förlängts för ett år i sänder, har Kungl. Maj:t be- myndigats förordna bland annat att utländska betalningsmedel, fordringar och värdepapper, skola hembjudas riksbanken eller av

riksbanken auktoriserad bank (valutabank) till inlösen mot kontant ersättning i svenskt mynt (§ 2 mom. 3).

Lagstiftningen bygger på principen om full ersättning. Det har väl med fog häremot invänts⁶⁰⁾, att verkligheten kan te sig anorlunda samt att själva lagens syften i realiteten icke möjliggöra full ersättning, enär förfogandet saknar mening, om ersättningen skall givas i fullvärdig valuta. Om den svenska officiella valutakursen är allenast nominell och kursen i den friamarknaden — här i riket, eller om sådan här icke finnes, utomlands — en annan och för den enskilde förmånligare, måste inlösningstvånget medföra förlust för den enskilde. Dessa faktiska förhållanden, vilka i sig måste väcka allvarliga farhågor, torde emellertid icke kunna anses innebära, att lagen skulle kunna anföras som belägg för att tvångsövertagande utan full ersättning upptagits av vår rätt.

Ett annat avsteg från den fulla ersättningens princip innehöll slutligen lagen den 29 juni 1945 (nr 520) om återställande av viss från ockuperat land härrörande egendom.⁶¹⁾ Lagen avser att möjliggöra återställande av egendom, som genom åsidosättande av den av Sverige erkända folkrättsliga regleringen frånhänts innehavaren och därefter hitförts och förvärvats av svenska medborgare eller härvarande utlänning, § 2. Även om nuvarande innehavarens förvärv skett i överensstämmelse med svensk rätt eller enligt svensk internationell privat rätt tillämplig utländsk lag, kan dess härvarande innehavare åläggas avstå från egendomen för dess återställande till ursprunglige ägaren. Om egendoms avstående för allmänt behov är sålunda här icke fråga. Icke heller har nuvarande ägaren garanterats full ersättning. Han äger endast erhålla vad som finnes »skäligt» och detta icke med hänsyn till nuvärdet utan till vad han utgivit; har förvärvet skett genom gåva av person, som själv köpt saken, föreligger sålunda ren konfiskation, § 3. Förfoganderätten liksom ersättningen avgöres slutligt av en extraordinär myndighet, § 4, och är sålunda undandragen domstols prövning. Endast om själva ersättningsrätten bestrides, kan saken i denna del underställas domstol, § 7. Att denna lag betecknar ett beklagligt åsidosättande av rättsstatliga grundsatser, synes påtagligt. Men dess grundsatser kunna icke åberopas i annat samband; lagen är helt extraordinär.

Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen har den svenska rekvisions- och förfoganderättslagstiftningen ända fram

⁶⁰⁾ Sundberg i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1945, sid. 334 f.

⁶¹⁾ Jfr Sundberg, a. a. sid. 335.

till år 1939 inneburet, att full ersättning skall lämnas den, vars egendom nyttjas eller övertages. Efter nämnda år hava flertalet ersättningsregler erhållit i någon mån förändrad innebörd. I stället för full ersättning skall på visst sätt bestämd skälig ersättning lämnas.^{61a)} Väl kan med fog ifrågasättas, om dessa stadganden överensstämma med grundlagens bud och i övrigt gällande rättsprinciper, enär full ersättning icke alltid skall utgå. De efter år 1939 gällande reglerna hava emellertid uppenbarligen avseende å undantagsförhållanden. De hava försvarats och kunna till nöds motiveras därmed, att oskäligt stegrade ersättningskrav böra kunna avvärijas.⁶²⁾ Anföras kan jämväl, att i ett krigs- eller krisläge den normala prisbildningen upphört, varför full ersättning under dylika tider skulle kunna leda till orimlighet, ja, till något om ocker erinrande.⁶³⁾ Med hänsyn därtill kan det möjligen te sig befogat att tillfälligt frångå den fulla ersättnings princip. Men av att dylika, på skälighetsberäkningar grundade ersättningsprinciper i dessa fall uppställts, följer emellertid icke, att principen om full ersättning i övrigt övergivits. Så snart en normal prisbildning åter är möjlig, lär denna princip åter böra införas jämväl i förfogande- och rekvisitionsrätten.

Tvångsövertagande utan ersättning.

Emellertid gäller i fråga om skyddet för enskild egendom jämväl den inskränkning, att ägaren är pliktig finna sig i dess förlust utan ersättning eller utan full ersättning för det fall, att den kan vara fara för allmän säkerhet. Sålunda äger enligt epidemilagen den 19 juni 1919 (5 § 1 mom.) för genomförande av smittrening hälsovårdsnämnd låta förstöra gång- och sängkläder samt andra föremål, vilka kunna befaras överföra smitta. Nämnden skall endast utgöra »skälig ersättning». Motsvarande stadganden möta i hälsovårdstadgan den 19 juni 1919. Sålunda äger hälsovårdsnämnden förbjuda byggnads användning för bostadsändamål (8: 8) utan att ersättning utgår, förbjuda utnyttjande av vatten- och isupptagningsställe (9: 4), förstöra eller på annat sätt oskadliggöra födoämne,

^{61a)} Jfr även lagen den 30 juni 1942 med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för rikets försvar eller folkförsörjningen (§§ 5, 12, 16).

⁶²⁾ Jfr framställningen hos *Schaffer* i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1940 och där anförda uttalanden ur motiven.

⁶³⁾ Jfr *Herlitz* i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1943, sid. 290 f.

som ej får användas till människoföda, utan att härför lämnas ersättning (10: 4). För prov av födoämne åter skall ersättning enligt vanligt handelspris betalas (10: 5) — här föreligger ju icke fara, utan sedvanliga expropriationsregler tillämpas. Nämnden kan jämväl förbjuda person, som lider av svår sjukdom eller smitta, att utföra arbete med beredning av livsmedel m. m. (§ 12); ersättning utgår ej. Vid brandfara kan enligt brandlagen den 15 juli 1944 (§§ 12, 13) åtgärder föreskrivas för brandfarans avlägsnande. Vidare kan den, som vid brand för befälet för släckning eller räddning företaga sådant ingrepp i annans rätt, som efter ett skäligt bedömande finnes nödvändigt (§ 14). Enligt epizootilagen den 12 april 1935 kan tvångsåtgärd mot enskild egendom företagas, såsom nedslaktning av djur för viss undersökning (§ 3) liksom vid vissa sjukdomsfall (§ 5). Härvid kan dock ersättning av allmänna medel utgå (§ 8).

I fall av denna innebörd kan sålunda enskild egendom förstöras eller frantagas ägaren utan ersättning, eller utan full ersättning. Principen påverkas icke därav att i vissa fall av denna beskaffenhet ersättning kan lämnas. Skälet till denna rättighetsinskränkning är dock uppenbart. Den egendom, varom fråga är, utgör en fara för allmän säkerhet, som statens organ måste vara berättigade förhindra enligt nödrättsliga grundsatser. Såsom ytterligare skäl till att ersättning icke erlägges kommer, att om egendomen icke skulle oskadliggöras, dess innehav skulle kunna medföra skadeståndsplikt för ägaren. Genom de mot honom riktade tvångsåtgärderna fritages han från denna risk — han får då ock i dessa fall finna sig i en förlust.⁶⁴⁾

* *

*

Såsom framgår av denna översikt föreligger enligt svensk rätt betydande möjligheter för det allmänna att tvångsvis övertaga enskild egendom. Expropriations-, rekvisions- och förfogandelagar medgiva detta. Förutsättning är emellertid här full ersättning till den enskilde. Om dylik gives, lider denne icke någon förmögenhetsminskning. Då består icke heller någon motsättning mellan denna grupp lagar och regeringsformens rättsskyddsparafer. Därav förklaras ock att såväl expropriations- som förfoganderättslagstiftningen kunnat växa fram vid sidan av och utan stöd i regeringsformen, som uttryckligen medger endast rekvisitioner.

⁶⁴⁾ Jfr härom även *Herlitz* i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1943, sid. 299 ff.

IV.

*Ersättning vid indragning av
näringsrättigheter.*

Såsom framgår av den nyss lämnade översikten bygger svensk rätt å principen, att den enskilde icke utan ersättning kan mot sin vilja berövas sin egendom; ersättningslöst tvångsövertagande kan endast ske av egendom, som utgör fara för allmän säkerhet.

Fråga bliver nu, huruvida och i vad mån enahanda grundsatser tillämpats i fråga om utövandet av näring.

För besvarandet av detta spörsmål erfordras en redogörelse för de ingrepp, vilka företagits eller eljest ifrågakommit. Dylika kunna företas i olika syften och vara av skild omfattning. Det kräves därför en systematiskt verkställd undersökning av de ingrepp, varom här är fråga. Med hänsyn till åtgärdens syfte lär man härvid i första hand böra skilja mellan de åtgärder, vilka företagas till vinning för kronan eller annan och de, vilka icke äga dylikt syfte. Därest åtgärden medför ett berikande av den, till vars förmån den sker, framträder näringsrättighetens ekonomiska värde klart; ersättningsskyldighet åt den skadelidande får häri ett ytterligare stöd. Med hänsyn åter till ingreppets omfattning måste uppenbarligen skiljas mellan dem, vilka innebära ett totalt förbud — såsom monopol — och dem, vilka endast innebära en mera begränsad reglering, såsom införandet av tillståndstvång.

Monopol i vinningssyfte. Upprättade monopol.

Då den näringspolitiska utvecklingen under 1800-talet dominerades av liberalismen, är det naturligt att frågor om de rättsliga konsekvenserna av monopolisering endast sällan aktualiserades. I stället raserades, såsom tidigare visats, de av gammalt bestående

hindren, det ena efter det andra. Exempel på nya monopolistiska inskränkningar saknas dock icke helt.

Sålunda utfärdades den 21 december 1888 kungl. kungörelse (nr 80) — i anledning av två inom riksdagen år 1888 väckta motioner och riksdagens därpå följande skrivelse (nr 82) — beträffande postverkets rätt i fråga om befordran av brev och brevkort ävensom angående postförsändning å järnvägar, med ångfartyg och med diligenser. Kungörelsen innebar det av ålder bestående statliga *post-monopolets utvidgning* till att omfatta jämväl all postbefordran inom de olika inrikes orter, där postverket anordnat lokalbrevbefordran.

Då enligt tidigare praxis den lokala brevbefordran — ehuru med viss tvekan — icke ansetts ingå i postmonopolet, hade lokala postföretag kunnat skapas.⁶⁵⁾ Vid tiden för kungörelsens utfärdande funnos tvenne dylika. Deras fortsatta verksamhet omöjliggjordes sålunda av den nya monopolutvidgningen. De erhöilo icke någon ersättning för den förlust de härav ledο, något som senare åberopats vid tobaksmonopolets införande som ett av olika exempel på att ersättningsplikt icke skulle anses föreligga vid införandet av statsmonopol.⁶⁶⁾

Slutsatsen lär emellertid vara förhastad. Sakläget var nämligen följande. Den 18 november 1887 hade Kungl. Maj:t fastställt bolagsordning för Aktiebolaget stadsposten; bolaget hade till uppgift lokal postbefordran i Stockholm. Vid 1888 års riksdag hade konstitutionsutskottet framställt anmärkning i anledning av detta Kungl. Maj:ts beslut; då Kungl. Maj:t och riksdagen bestämt avgifter för lokalbrev, vore det enligt utskottet uppenbart, att postregalet omfattade jämväl lokal befordran.⁶⁷⁾ I bolagsordningen hade emellertid den föreskriften intagits, att bolaget skulle vara underkastat tilllämpning av den förändrade lagstiftning, som beträffande rätt för enskilda att befordra brev eller brevkort kunde varda införd. Vidare hade Göteborgs stadspost bildats år 1888, vilken firma i februari månad anmälts hos magistraten och synes hava börjat verksamhet i april månad. Bolagsmännen hade härefter hos Kungl. Maj:t ansökt om fastställelse av villkoren för den befordran av brev och brevkort, som bolaget skulle bedriva. Denna ansökan hade emellertid icke hunnit föranleda åtgärd vid tiden för utfärdandet av den

⁶⁵⁾ Se härom den historiska utredningen i FK:s tillf. utsk. (nr 5) utl. 15/1888.

⁶⁶⁾ Se nedan sid. 45.

⁶⁷⁾ K. U:s mem. nr 2/1888.

författning, varigenom postmonopolet utvidgades. Utöver dessa båda företag fanns år 1888 icke i vårt land något enskilt företag, som drev rörelse med lokal postbefordran.⁶⁸⁾

Vid föredragningen i statsrådet den 21 december 1888 av kungörelsen avseende postmonopolet anmälde vederbörande statsråd, att Aktiebolaget stadsposten i Stockholm hemställt, att Kungl. Maj:t icke måtte upphäva den bolaget beviljade »koncessionen», eller om detta icke skulle vara möjligt, lämna bolaget »full ersättning för all den förlust och skada, som komme att detsamma tillskyndas genom upphävande av . . . bolaget meddelade koncession».⁶⁹⁾ Statsrådet erinrade emellertid om det villkor beträffande förändrad lagstiftning, som inryckts i bolagsordningen. Av billighetsskäl tillerkändes bolaget dock en lämplig övergångstid för avveckling av sin verksamhet, enär det ej saknat anledning antaga, att villkoret icke skulle återopas så snart som fallet blivit. Vidare skulle den materiel inlösas, som kunde användas av postverket. I fråga om det i Göteborg bildade bolaget åter hade någon koncession aldrig hunnit beviljas. Dess ansökan föranledde därför icke någon åtgärd.

Såsom härav framgår, hade Kungl. Maj:t full möjlighet att i fråga om Stockholms stadspost återkalla det lämnade medgivandet, för Göteborgs stadspost hade sådant aldrig hunnit beviljas. Att någon ersättning vid dessa förhållanden icke medgavs, lär vara fullt naturligt och kan icke med fog återopas, där dylika förhållanden ej föreligga.

Vidare upprättades år 1897 ett riksbankens *sedelutgivningsmonopol* (lag den 12 maj 1897 med vissa bestämmelser om riksbankens sedelutgivningsrätt § 1). Rätt därtill hade tidigare medgivits vissa andra, enskilda banker. Dylik rätt hade emellertid endast tillerkänts bankerna för bestämda tidsperioder. Dessa vid tiden för den nya lagstiftningen bestående rättigheter respekterades till fullo. Riksbankens monopol förverkligades först, sedan tiden för de enskilda bankernas oktrojer utlöpt.

Den första gång efter år 1809, som en monopolisering i egentlig mening och av större omfattning dryftades i vårt land, var år 1911. Den avsåg upprättandet av ett *tobaksmonopol*. I tobaksskattekommittéerades den 2 september 1911 avgivna betänkande om införande i riket av dylikt monopol underkastades icke blott frågan om den

⁶⁸⁾ Uppgiften har bekräftats av generalpoststyrelsen.

⁶⁹⁾ Statsrådsprot. 21/12 1888 över finansärenden, RA.

statsrättsliga möjligheten därav en undersökning utan jämväl därmed sammanhängande ersättningsfrågor. Den debatt, som fördes i frågan och de utredningar, som verkställdes, hava såväl genom sin omfattning som framför allt genom sin betydelse av ett första överbäggande av hithörande frågor erhållit en särskild vikt för uppfattningen av svensk rätt i föreliggande hänseenden. Av de under ärendets behandling verkställda utredningarna äro jämväl flere verkställda av män, som intagit en bemärkt plats i svenskt och nordiskt rättsliv. Spörsmålet rörande de rättsliga synpunkter, som borde komma i beaktande vid införande av ett statsmonopol, har sålunda i nämnda betänkande behandlats av juris professoren C. G. Björling såsom särskild sakkunnig. Särskilt yttrande i frågan angående Kungl. Maj:ts och riksdagens grundlagsenliga befogenhet att samfällt besluta införandet av statsmonopol hade kommittén inhämtat av professoren P. O. Varenius. Sammanslutningen mellan svenska tobaksfabrikanter åter hade inhämtat uttalanden av juris professorerna C. A. Reuterskiöld och A. O. Winroth. En av kommittéade, direktören Theodor W. Jeansson, som reserverade sig mot det av kommittéade framlagda förslaget, åberopade till stöd för sin reservation jämväl ett utlåtande av prokuratorn i Finland Julius Grotenfelt.

När tobakskommittéade togo ställning till frågan om ersättning åt de näringsidkare, vilka skulle drabbas av monopolet, ställde de sig teoretiskt på en negativ ståndpunkt.⁷⁰⁾ De anförde, att stadgandena i §§ 1 och 2 NärF, enligt vilka varje svensk medborgare i allmänhet är berättigad att idka näring, icke tillförsäkrade medborgarna någonting med avseende å berättigandets fortvaro. Dessa stadganden kunde icke göra en näring lovlig längre än stadgandena bibehölles vid gällande kraft. Så snart de — med avseende på någon viss näring — ersattes med andra bestämmelser, som icke tillåte näringens fria utövande, hade detta ej längre stöd av de upphävida föreskrifterna. Näringens utövande förändrade karaktär, från att ha varit lovligt, överginge det nu till olagligt, alldeles som då en annan handling, tidigare tillåten, genom ett nytt lagbud belades med straff. Den omständigheten, att ett dylikt förbud sålunda kunde få giltighet även med avseende å näringar, som redan tidigare satts i gång, finge icke uppfattas så som om förbudet finge tillbakaverkande kraft. Det funnes icke någon redan vunnen enskild rätt,

⁷⁰⁾ A. a. I. sid. 54 ff.

i vilken förbudet skulle kunna göra intrång. Endast befogenhet att framdeles bedriva näring bortföle till följd av förbudet.

Berättigandets allmänna karaktär, yttrade de kommittéerade vidare, uteslöte den uppfattningen, att berättigandet skulle kunna skapa personliga anspråk mot staten på att det allt framgent skulle bibehållas. Dylika anspråk skulle omöjliggöra varje av än så viktiga skäl påkallad ändring i näringslagstiftningen. Fast mera måste berättigandet uppfattas så, att det innebure, att en näring icke vore förbjuden — men lämnade osagt huruvida förbud måhända framdeles bleve stadgat.

Kommittéerade funno ett ytterligare stöd för denna ståndpunkt i en jämförelse mellan den rättighet att driva näring, som vunnits genom burskap eller tillståndsresolution och näringsutövande enligt 1864 års förordning. Rättighet av förstnämnda art hade varit av helt annan innebörd än näringsfrihetsförordningens allmänna berättigande. För näringsrättigheten vore burskapet eller tillståndsresolutionen verkligt konstituerande. Rättigheten erhöles därigenom en mera konkret och personlig karaktär än vad fallet kunde vara med det av näringsfrihetsförordningen förlänade berättigandet. Detta hade icke av myndighet tilldelats vissa personer, utan tillkomme var och en, på vilken förordningens bestämmelser passade in. Tobakstillverkningen hade från och med den 1 juli 1847 varit en fri näring, tillåten för en var, som uppfyllde vissa allmänna förutsättningar. Ett burskap, som givits efter sagda tid, kunde därför icke uppfattas såsom konstituerande en verklig personlig rättighet till näringens idkande. Endast burskap, som vunnits före den 1 juli 1847, finge anses giva den mera konkreta personliga rättighet att idka tobakstillverkning, som skulle bestå även i händelse förbud mot ifrågavarande näring komme att ingå i en eventuell monopollagstiftning. Likaså finge samma tidpunkt sättas såsom en gräns för de tillståndsresolutioner, på vilka en dylik bestående rättighet skulle kunna stödjas. Dessa äldre burskap och tillståndsresolutioner hade konstituerat rättigheter, som i (åtminstone äldre) juridisk doktrin betecknats såsom mera okränkbara än andra. Den hos oss rådande rättsåskådningen gjorde en bestämd åtskillnad mellan å ena sidan de gamla på burskap eller tillståndsresolutioner stödda näringsrättigheterna och å andra det allmänna, av näringsfriheten följande berättigandet. Allenast de förra, icke det senare, hade förut fått bestå gentemot sådana förbud, som en ändrad näringslagstiftning kommit att innehålla.

Sin åsikt, att innehavare av en »konkret personlig rätt» innehade en starkare ställning än andra sökte de kommittéerade styrka med ett flertal exempel.

Å ena sidan hade i 1855 års brännvinslagstiftning — varom nedan — brännvinsbränning väl förbjudits å kronojord, men den, som i egenskap av brukare eller arrendator redan innehade sådan jord på grund av kontrakt, hade bibehållits vid tillåtelsen att tillverka brännvin, så länge hans kontrakt gällde. I fråga om försäljning av brännvin gjordes, i likhet med vad senare blev falltet, uttryckligt förbehåll för tidigare vunna försäljningsrättigheter, med undantag dock för privilegier, som icke ägdes av enskilda personer. Andra exempel på personliga näringsrättigheter, som respekterats av en efterföljande förbudslagstiftning, utgjorde de genom KB:s tillstånd förlänade rättigheterna till utskänkning av vin och maltdrycker, liksom de enskilda bankernas ovan nämnda sedelutgivningsrätt. Å andra sidan erbjöde vår lagstiftning flerfaldiga exempel på att näringsidkare utan annan rättighet än det allmänna opersonliga berättigandet tvingats att upphöra med sin näring. Såsom exempel härå angåvo de kommittéerade det år 1897 utfärdade förbudet att använda barn vid offentliga förevisningar⁷¹⁾, det år 1910 införda förbudet att offentligen salubjuda preventivmedel⁷²⁾ samt förbudet samma år att hålla handelsbod öppen till kl. 9 om aftonen^{72 a)}, vidare postmonopolets utvidgning till lokalbrevbefordran⁷³⁾, 1855 års reform av brännvinslagstiftningen⁷⁴⁾, som de facto medfört omöjlighet att bedriva brännvinstillverkning med vissa redskap, liksom den fortsatta lagstiftningen i ämnet (KF 26/10 1860). De år 1866 och år 1873 stadgade förbuden mot försäljning av vin resp. maltdrycker till förtäring på stället utan särskilt tillstånd hade fått gälla även personer, som redan idkade ifrågavarande slags försäljning.⁷⁵⁾ Då 1889 års riksdag beslöt att hos Kungl. Maj:t begära utfärdande av förbud mot tillverkning av margarin, hade väl frågan om ersättning åt margarinfabrikanterna bragts på tal, men ingen röst höjts för att försvara deras rätt att oavsett förbudet fortsätta med tillverkningen.⁷⁶⁾ I §§ 12 och 14 av brännvinsförsäljningsförordningen den 9 juni 1905 stadgades, att rättigheten till detaljhandel med brännvin skulle städse i stad och, så framt fråga vore om utminuter, även på landet upplåtas endast till bolag. Härigenom hade alla andra idkare av detaljhandel med brännvin — utom innehavare av gamla personliga rättigheter — utesluts från möjligheten att fortsätta med sin näring, med mindre de kunde hos vederbörande bolag utverka överlåtelse av försäljningsrättighet.⁷⁷⁾

Kommittéerade erkände väl, att vid införandet av ett statsmonopol särskilda ersättningsanspråk komme att framställas. Ju större den apparat varit, som för näringens utövande måst anskaffas, ju säkrare den affärsställning, som den berett näringsidkaren genom en fast kundkrets, goda förbindelser och ett stadgat anseende, desto mera befogade förefölle de ersättningskrav, som framkomme med an-

⁷¹⁾ Se sid. 82.

⁷²⁾ Se sid. 82.

^{72 a)} Jfr sid. 83.

⁷³⁾ Se sid. 41.

⁷⁴⁾ Se sid. 83.

⁷⁵⁾ Se sid. 85.

⁷⁶⁾ Se sid. 78.

⁷⁷⁾ Se sid. 84.

Såsom torde framgå av en jämförelse med de här angivna ställena i föreliggande undersökning lär icke något av de åberopade exemplen kunna anföras till stöd för satsen, att näring i vårt land monopoliserats i vinningssyfte utan att ersättning lämnats.

ledning av det mot näringsens fortsatta utövande riktade förbudet. Någon laglig rätt därtill funnes dock ej. De kommittéerade avvisade varje parallell med de rättsprinciper, som kommit till uttryck i expropriationslagstiftningen och i lagarna om rekvisitioner m. m. för krigsmaktens behov. De förmögenhetsobjekt, som i nyssberörda författningar omförmäldes, och som blott mot gottgörelse kunde enskilda avhändas, vore av helt annan art än näringsberättigandet. Till och med de konkreta personliga näringsrättigheterna av den äldre typen (vilka vunnits genom burskap eller tillståndsresolution) finge knappast tillgodonjuta enahanda skydd av rättsordningen som de privata förmögenhetsrättigheterna. Ej heller kunde man från stadgandet i RF § 16 härleda någon bestämd regel om ersättningsskyldighet för staten i förevarande avseende. Det vore sålunda endast billigheten, som talade för ersättnings utbetalande. Emellertid måste medgivas, att billighetsskäl kunde vara övertygande nog.

Mot den uppfattning, som de kommittéerade sålunda uttryckt, strida de yttranden, vilka, som nyss nämnts, avgivits av Reuterskiöld, Winroth och Grotenfelt.

Enligt Reuterskiöld ägde staten enligt svensk rätt väl att ålägga enskilda att upphöra med av dem lagligen bedriven näring, men detta endast under förutsättning, att ersättning lämnades dem, som sålunda skulle avhändas sitt lagliga näringsfång. Konungen måste vid utövandet av sin grundlagsenliga ekonomiska lagstiftningsmakt taga hänsyn till bestående rättsförhållanden och icke på sådant sätt ingripa ändrande i dessa, att därigenom brötes någon av de principer, som genom grundlag eller politisk sedvanerätt fastslagits såsom normerande för statsmaktens förhållande till de enskilda statsborgarna i deras enskilda verksamhet. Väl förnekade Reuterskiöld i överensstämmelse med sin tidigare berörda åsikt om RF § 16, att denna i föreliggande fall vore direkt tillämplig; medelbart ägde stadgandet dock sin betydelse, enär detsamma uttryckte den allmänna svenska grundsatsen, att allmänt och enskilt skulle hållas strängt åtskildt och staten icke gentemot de enskilda begagna sin faktiska makthöghet på ett sätt, som bragte dem skada i privaträttslig mening utan att nödtvång i ett eller annat hänseende förelåge eller i allt fall ersättning lämnades för det, som möjligen av statsskäl måste förloras. De villkor, som i näringslagstiftningen uppställts för utövningen av vissa näringar, kunde, såsom ovan antytts, förändras; men frågan vore om sådana förändringar även kunde genomföras gentemot en sådan rörelse, som allaredan

hade påbörjats i enlighet med då gällande föreskrifter och fortfarande utövades. Avsåge förändringarna allenast ordnings- eller kontrollföreskrifter, bleve de otvivelaktigt bindande för den privata näringsutövaren, även om de medförde kostnader för den enskilde företagaren. Däremot gällde detta näppeligen obetingat, om de innebure något mera, så att rörelsens beskaffenhet, omfattning eller bestånd väsentligen påverkades. Även i sådan händelse skulle ändringarna utan vidare bliva gällande, om verksamheten vore av mera tillfällig art eller sådan, att dess idkande kunde ske eller faktiskt skedde utan någon större apparat, och densamma kunde nedläggas utan förlust antingen omedelbart eller efter en viss övergångstid. Kunde däremot verksamheten betecknas som ett »företag» i mera egentlig mening, det vill säga sådan, att den förutsatte och fordrade varaktig organisation av ekonomiska krafter under samverkan mellan flera till ett helt, och hade företaget tillika medfört uppkomsten av ekonomiska nyttigheter med självständigt värde, torde ändringar i näringslagstiftningen av den beskaffenhet, att i följd av dem varken det förut lovliga företaget kunde längre med fördel fortsättas eller genom realisation dess fulla värde erhållas, ej låta sig genomföras utan att ersättning bereddades vederbörande näringsidkare. Detta enligt ovan angivna allmänna rättsgrundsatser.

Winroth erinrade därom, att staten gjort sig själv till rättssnöre sitt krav på aktning för enskild rätt. Detta hade bland annat kommit till uttryck i § 16 RF, expropriationsförordningen och andra den svenska rättens expropriationsstadganden. Vidare sökte han påvisa, att en affärsrörelse alltid vore en förvärvad förmögenhetsrätt och därför borde av staten skyddas samt vid ett dess lagenliga frånhändande ersättas; en dylik förmögenhetsrätt hade i det mesta fått sitt värde genom innehavarens flit och möda samt större och mindre penninguppostringar och utgjorde sålunda kapitaliserade praestanda i arbete och värdetillgångar. I enlighet härmed vore ej heller någon åtskillnad att göra, allt efter som det handlade om en koncessionsvis vunnen rätt att driva rörelse eller om en, som under skydd av medgiven näringsfrihet satts i gång och arbetats upp till ett visst förvärvsvärde genom sin omsättning och sin kundkrets, sina affärsförbindelser samt sitt namn och vunna förtroende. Skulle enskild rätt uppoffras i allmänt intresse, ställde det sig emellertid nog fullt lika, evad rätten bestode i egendom eller näringsfång. Såväl i det ena som i det andra fallet hade man att skilja mellan förvärvsmöjlighet och ett fullbordat förvärv. Det

kunde tydligen ej finnas någon statens plikt att gälda ersättning åt dem, som genom ett påbjudet monopol eller en eljest vidtagen ändring i lagstiftningen hindrades från att öppna en affär, som enligt förut gällande stadganden det tillkom dem att påbörja. Men detsamma gällde, om det ej vore fråga om en affärs öppnande utan om ett tings förvärvande. Vidare erinrade Winroth om att staten visserligen ej hade något ansvar för de förluster, som drabbade den enskilde i hans förmögenhetsting genom olyckshändelse eller andras åtgöranden, men vore fullt redobogen att, om den för sin nytta behövde dem, expropriationsvis eller i annan ordning inlösa dem efter deras då havda värde och därmed för framtiden övertaga de med deras ägande förbundna riskerna. Det borde därför ej heller härutinnan ses och förfaras på annat sätt, då det gällde ett i laga ordning tillkommet näringsfång. I vissa fall kunde emellertid staten vidtaga ändring i sin lagstiftning till förfång för enskilda utan att hålla dem skadeslösa därför. Detta vore fallet i fråga om ting, vilka i sin förekomst eller i sitt saluhållande innebure fara i ett eller annat avseende.

Men helt annorlunda ställde sig saken, då staten i form av statsmonopol eller eljest i ett sitt intresse upphävde eller inskränkte enskild mans bedrivna näringsfång. Det vore intet annat än att göra sig till godo hans förut havda affärsvinst och måste därför ock i enlighet med vad som gällde vid expropriation medföra förbindelse att ersätta vad som sålunda berövades honom. Trots expropriationsstadgarnas tystnad borde de i möjligaste måtto komma i tillämpning för fall av statsmonopols införande.

Grotenfelt anknöt i sin tur närmast till rättighetsdiskussionen. Han fann, till skillnad mot Björling, där stöd för de näringsberättigades ersättningskrav. Han erinrade nämligen om att man numera ganska allmänt vore ense om att ett tillstånd åt viss person att utöva en näringsverksamhet gäve upphov åt rättighet för honom att utöva sagda näring, att denna rätt måste betraktas såsom en förvärvad rättighet därtill och följaktligen åtnjuta dylika rättigheters skydd. Den nyaste vetenskapen hade i samband närmast med en mera ingående undersökning av de s. k. personlighetsrättigheternas väsen brutit väg även för det betraktelsesättet, att samma rättsskydd tillkomme bestående enskilda rättigheter på det fria näringsväsendets område. Ty på detta gebit trädde individualiserade personrättigheter med privaträttslig prägel och i konkret gestaltning omisskänneligen tydligt i dagen till åtskillnad från den allmänna å lag grundade rätten eller möjligheten för en var full-

myndig och välfrejdad person att etablera en näringsverksamhet. Så snart nämligen ett ekonomiskt företag grundats och detsamma jämte dess materiella underlag genom anknutna affärsförbindelser, tillförd kundkrets ävensom skapat namn och förtroende vunnit fast gestalt såsom ett individualiserat inbegrepp av levnadsförhållanden, ägde företagets upphovsman däri en ekonomiskt värdefull grundval av självständig betydelse för fortsatt näringsverksamhet. Denna individuellt förvärvade yttring av personlig företagsamhet krävde enligt sakens natur privaträttsligt skydd liksom andra produkter av andligt upphovsmannaskap. Den, som i laga ordning, t. ex. efter föreskriven anmälan eller inregistrering hos offentlig myndighet, lagt grunden till ett näringsföretag hade behörigen åtkommit ett sådant ekonomiskt gott av privaträttslig innebörd, att han enligt allmänna rättsgrunder ej kunde godtyckligen berövas detsamma. Han ägde följaktligen en självständig rätt att utöva denna näringsverksamhet och hade rättmätigt anspråk på att däri av lag skyddas såsom vid åtnjutandet av en förvärvad rätt. Så betraktades saken av en betydande meningsriktning inom den nyaste tyska rättsvetenskapen. En liknande uppfattning hade jämväl framträtt hos högsta domstolen i Tyskland.

Såsom härav framgår, hade den hörda rättsvetenskapliga sakkunskapen uttalat vitt skilda åsikter om statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol. De yttrade åsikterna utgöra tidsbetonad återklang av den dåvarande kontinentala jurisprudentens skilda läror. Man sökte, som tidigare nämnts, vägledning för ett bedömande av statens ersättningsstöd i lärorna om rättigheter. Fann sig vederbörande kunna inordna utövandet av näring enligt näringsfrihetsförordningen inom rättighetsbegreppet, erkände han vederbörandes ersättningsskyldigheter, eljest icke. Ehuru även Winroth, Reuterskiöld och Grotenfelt arbeta med dessa kategorier, lär dock icke kunna förnekas att de med det starka beaktandet av *näringsrättens faktiska, ekonomiska innebörd*, göra det mest realistiska intrycket. Men icke heller de, som — i detta fall med faktisk framgång — förfäktade motsatt åsikt, kunde undandraga sig känslan av att ersättning borde utgå, ehuru den motiverades med »billighet», en lösning i överensstämmelse med tankar, som den tyske förvaltningsrättslärd Otto Mayer förfäktat.^{77 a)}

^{77 a)} Se särskilt skriften Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht (1904).

Då tobaksskattekommittéerade sålunda icke kunnat tillstyrka monopolisering utan ersättning till de härav drabbade näringsidkarna, hade de utarbetat ett utkast till en förordning härom (angående vad iakttagas skulle i avseende å införande av statsmonopol å tobakstillverkningen i riket.⁷⁸⁾

Kommittéerades betänkande föranledde proposition till 1914 års senare riksdag (nr 254). Finansministern uttalade härvid i ersättningsfrågan⁷⁹⁾, att »staten uppenbarligen måste vara beredd att ikläda sig ersättningsskyldighet i viss omfattning gentemot sådana enskilda personer och bolag, vilka genom monopollagstiftningen förbjödes fortfara med utövning av sin dittills drivna verksamhet». Utom det att staten inlöste eller till tobakstillverkarna utgäve ersättning för värdeminskning å deras för tillverkningen använda fasta och lösa egendom, syntes sålunda viss ytterligare ersättning, bestämd i förhållande till affärernas handelsvinst eller omsättningssummor, böra beredas tillverkarna för den av monopolets införande orsakade förlusten av näringsverksamhet. Denna ersättning, uttalade finansministern i annat samband⁸⁰⁾, skulle vara full ersättning; han hade »vid fastställandet av de grunder, efter vilka ... gottgörelse för förlorad näringsverksamhet skall beredas fabrikanterna, haft till ögonmärke, att ... ersättningarna verkligen ... må komma att innebära full gottgörelse för hela det immateriella värde, som de respektive företagen representera». På enahanda sätt borde ersättning till större eller mindre belopp utgå jämväl till andra inom tobaksindustrien för det dåvarande sysselsatta personer, såframt de icke hos monopolets utövare erhållit eller kunnat erhålla någorlunda motsvarande anställning. Därjämte syntes staten i fall, då dylik ersättning icke kunde beviljas, böra, då så kunde finnas av omständigheterna påkallat, genom beviljande av särskilda understöd träda hjälpande emellan.

Vid behandlingen i riksdagen av ärendet i fråga var riksdagen lika mån om rättvis ersättning åt de av monopolet lidande. Vederbörande utskott yttrade sålunda, att man låtit sig angeläget vara att tillse att vid inlösnings- och ersättningsförfarandet »full rättvisa» vederfores dem, som till följd av monopolets införande skulle komma att förlora sin förut utövade verksamhet inom tobaksindustrien, ävensom att för alla dem, som eljest av monopolets införande berördes, i möjligaste mån mildra de svårigheter, som över-

⁷⁸⁾ Betänkande 1, sid. 19 ff.

⁷⁹⁾ A. prop., sid. 56 f.

⁸⁰⁾ A. prop., sid. 145.

gången från fri näring till statsmonopol inom tobakstillverkningen kunde komma att medföra.⁸¹⁾ I huvudsaklig enlighet med de av utskottet föreslagna grunder för ersättning utfärdades KF den 15 december 1914 om vad iakttagas skall i avseende å införande av statsmonopol å tobakstillverkningen i riket (nr 437).

Ersättning skulle för förlorad näringsverksamhet utgå till bokföringspliktig tobaksfabrikant, som sedan den 1 januari 1909 idkat oavbruten tillverkning av tobaksvaror; fem och ett halft års verksamhet borde, hade finansministern framhållit, föregå monopolisering för att en så säker ekonomisk ställning skulle av den enskilde ha skapats, att avbrytandet finge verklig betydelse.⁸²⁾ Icke bokföringspliktiga erhöles personlig ersättning, vilken skillnad i behandlingen de kommittéerade motiverade därmed, att de mindre fabrikanternas rörelse vore baserad å personligt deltagande i arbetet.⁸³⁾ Ersättningen kunde, hade de kommittéerade framhållit, icke bestämmas så, att fabrikanten skulle för all framtid utan arbete eller motsvarande risk hava lika stor avkastning av det erhållna ersättningsbeloppet som hans dittillsvarande handelsvinst. Statens ersättningsplikt kunde icke sträckas längre än att tobaksfabrikanten för viss tid framåt tillförsäkrades en inkomst motsvarande denna vinst. Billighetens krav kunde anses väl tillgodosedda, därest denna tidsgräns sattes till högst tjugo år för de äldsta företagen och i förhållande därefter för de yngre. Vid kapitalisering efter fem procent skulle värdet av tjugo års vinst motsvara en kapitalutbetalning vid monopolets införande om tolv och en halv gånger samma belopp.⁸⁴⁾ Handelsvinsten skulle beräknas efter ett medeltal för de mellan den 31 december 1906 och den 1 januari 1914 fallande verksamhetsåren; härvid skulle dock det bästa och det sämsta årsresultatet icke medräknas. Såsom handelsvinst respektive förlust i rörelsen skulle upptagas vad undersökning av affärens handelsböcker visade vara årsresultatet, sedan affären belastats med fem procent ränta å det egna kapitalet. Det exakta ersättningsbeloppet skulle bestämmas efter den tid, varunder verksamheten blivit utövad. För verksamhetstiden från ingången av år 1904 till dagen för monopolets ikraftträdande skulle erläggas ett belopp fem gånger medelhandelsvinsten. Detta belopp skulle ökas med en halv medelhan-

⁸¹⁾ Särskilda utskottets nr 3 utl. nr 1/1914 B, sid. 14. Jfr sid. 27, där utskottet framhåller, att efter av det vidtagna jämkningar de till fabrikanterna utgående ersättningarna innebure full gottgörelse för förlorad näringsverksamhet.

⁸²⁾ A. prop., sid. 141.

⁸³⁾ A. bet. 1, sid. 192.

⁸⁴⁾ A. bet. 1, sid. 194.

delsvinst för varje helt kalenderår företaget varit verksamt åren 1899—1903, med en femtedels dylik handelsvinst för vart av åren 1889—1898 och en tiondel för varje år före 1889.⁸⁵⁾ Att äldre företag härvid särskilt gynnades var medvetet; syftet var att bereda de särskilt stabila snusfabrikerna större ersättning än de senare skapade, tullskyddade industrierna. Principen motiverades med särskilda förhållanden inom tobaksbranschen.⁸⁶⁾

Av föremål, nyttjade i tobaksindustrin, ägde tobaksfabrikant påfordra, att staten inlöste specialmaskiner och lösa inventarier, vilka voro i fabrikantens ägo och utnyttjats minst ett år före mono-polets ikraftträdande. Vidare ägde han kräva inlösen av lager av oarbetad tobak, halvfabrikat och förbrukningsartiklar, varvid inlösningsskyldigheten endast omfattade fullgod vara och sådan mängd, som vore för honom normal. Inlösningspriset skulle bestämmas efter vad egendomen prövades skäligen vara värd med hänsyn till dess fortsatta användbarhet för tillverkning av tobaksvaror. Vid värdering av lager av oarbetad tobak skulle inköpspriset användas som utgångspunkt utan hinder av mer eller mindre tillfälliga prisfluktuationer. Om inventarier, som icke ifrågakomme till inlösen, skulle undergå värdeminskning i följd av monopolet, skulle denna ersättas (§ 6). Värdeminskning av fast egendom tillhörig fabrikant och använd som fabrik vid tobakstillverkning skulle likaså ersättas (§ 7).

Personlig ersättning skulle tillkomma dels de vid mono-polets ikraftträdande i tobaksverksamheten stadigt sysselsatta fackutbildade, verkställande direktörer eller disponenter, fabriksledare, verkmästare, förmän och arbetare, dels bokföringspliktiga tobaksfabrikanter, som utövat sin verksamhet utan avlönad affärsledare, dels mindre tobaksfabrikanter utan bokföringsskyldighet, dels han-

⁸⁵⁾ De kommitterade anförde härom: »Ersättningens storlek har såsom nyss antytts ansetts böra stå i förhållande till det antal år, varunder den ersättningsberättigade idkat sin tobakstillverkning; och av 2 mom. framgår i vilken mån kommitterade funnit denna föregående verksamhetstid lämpligen böra tillgodoräknas vid ersättningsbeloppets bestämmande. Enligt den där intagna skalan tillerkänns de olika verksamhetsåren ett graderat ersättningsvärde. Då många företag inom den svenska tobakstillverkningen äga en betydlig ålder, måste denna skala gå relativt långt tillbaka i tiden, för att de äldsta och äldre företagen verkligen må komma i åtnjutande av den större ersättning, vartill de böra anses berättigade. Att ålderns inflytande på ersättningens storlek måste på någon punkt upphöra är tydligt, och har detta i den av kommitterade föreslagna skalan skett vid år 1867. Skalan är fallande, så att längre tillbaka i tiden liggande verksamhetsår tillerkänts lägre ersättningsvärde än de i tiden närmare liggande.» A. bet. 1, sid. 194.

⁸⁶⁾ A. prop., sid. 144 f.

delsresande eller platsförsäljare, som vid monopolets ikraftträdande voro stadigvarande anställda hos tobaksfabrikant, dels ock icke fackutbildade personer, vilka vid monopolets ikraftträdande vore fast anställda vid fabrik, kontor, lager eller fabriksbod, som av tobaksfabrikant användes för hans tobakstillverkning. Villkor var svenskt medborgarskap och — bortsett från de icke bokföringspliktiga fabrikanterna — att vederbörande icke kunnat erhålla motsvarande anställning hos monopolet. Ersättningen utgjorde i regel för de fackutbildade anställda och företagarna från en till fem gånger årsinkomsten i genomsnitt under de två senaste åren — efter verksamhetstidens längd — för handelsresande från en halv till fyra gånger årsinkomsten i genomsnitt samt för de icke fackutbildade hälften av den genomsnittliga årsinkomsten (§9). Även importörer av utländska cigarrer och cigarrcigarretter samt handlande med svensk eller utländsk råtabak voro under villkor att sådan ersättning ej utginge till annan än den, som utövat verksamhet för egen räkning (ej till kommissionär eller agent, ej heller till förening av tobaksodlare), utlovade ersättning beräknad dels efter omsättningen och dels efter verksamhetens nettointkomst (§ 10). Därutöver öppnade förordningen tillfälle att giva ett rimligt understöd till icke-ersättningsberättigade personer, som förlorat sin anställning vid monopolets införande, om det vore anledning att antaga, att de på grund därav icke kunde försörja sig (§ 12, jfr 214/1916).

Till fastställande av alla dessa slag av ersättningar skulle organiseras särskilda kommissioner, dels en centralkommission för hela riket och dels lokala kommissioner, antingen för ett enstaka företag eller ett helt län.⁸⁷⁾

Senare, år 1916, beslöt riksdagen, att än ytterligare tillmötesgå framställda ersättningsyrkanden; bland annat skulle fabriksanställda, handelsresande m. fl. få tillgodoräkna sig jämväl tidigare anställning hos grossist (KF den 17 juni 1916).

⁸⁷⁾ De kommitterade avvisade härvid fabrikanternas krav på expropriationsförfarande (A. bet. 1, sid. 183 f.) »Expropriation kan emellertid icke enligt gällande lag påkallas i ett fall sådant som det förevarande, och i det föregående har framhållits, att avgörande medelst expropriation eller genom skiljömän av hithörande frågor bör vara uteslutet av rent principiella skäl, i följd varav även möjligheten av expropriationslagstiftningens utsträckande till detta område bör lämnas ur räkningen. Det ifrågavarande inlösnings- och ersättningsförfarandet går nämligen icke ut på att med vederbörande träffa överenskommelse angående en ersättning, som på äganderättens grundval kan av honom lagligen påfordras, eller att överhuvud bereda gottgörelse för någon privaträttighet, som ... skulle komma att bortfalla till följd av ett tobaksmonopol ... Att under sådana omständigheter ifrågasätta expropriationsförfarande, överensstämmar icke med de principer, som ligga till grund för vårt nuvarande expropriationsinstitut.»

Medan de kommitterade sålunda teoretiskt intagit den ståndpunkten, att någon ersättningsskyldighet icke föreläge vid monopols införande, men icke kunnat handla härefter utan dolt den bristande överensstämmelsen mellan teori och praktik bakom satsen, att ersättningen motiverades av billighet, sakna departementschefens och utskottets yttranden denna motivering. Det må ock framhållas såsom påfallande, att ersättningen till tobaksfabrikanterna, särskilt sedan riksdagen ökat den, var så rundligt tilltagen⁸⁸⁾, att den väl kan anses visa, att rätten — och icke billigheten — varit bestämmande för dess storlek. Av denna innebörd är ock finansministerns uttalande, att »full gottgörelse» skulle beredas samt utskottets uttalande om skapandet av »full rättvisa» åt dem, som skulle komma att förlora sin förut utövade verksamhet. Full ersättning och full rättvisa hörer mera samman med objektiv rätt än med billighet. Motiveringen för ersättningen synes därför — liksom ersättningarna — hava skärpts efter kommittébehandlingen. Att detta icke satt spår i liknande ersättningsfrågors behandling vid senare tillfällen, är överraskande.⁸⁹⁾

Emellertid byggde tobaksmonopolet vid sitt första genomförande på grundsatsen, att *grosshandeln med tobaksvaror* alltfört skulle vara fri. Redan under monolets första år visade det sig dock, att ett bibehållande av grosshandeln medförde allvarliga svårigheter för såväl monolet som grossisterna. Styrelsen för tobaksmonopolet tillstyrkte därför i oktober 1915 åtgärder för avveckling av grossisternas verksamhet inom tobaksbranschen. För utredning av frågan tillkallade sakkunniga utgingo från att monopolbolaget borde få ordna sin varudistribution utan hänsyn till tobaksgrosshandeln; bolaget skulle äga indraga den tobaksgrossisterna medgivna minimirabatten vid inköp från bolaget. Det skulle då åligga staten att dels ersätta tobaksgrossister för förlorad eller minskad näringsverksamhet, dels ock utgiva ersättning för förlorad anställning inom grosshandeln med tobaksvaror. Då de av tobaksmonopolet utbetalda ersättningarna byggts på den principen, att anspråken icke ägde rättslig giltighet utan vilade på billighetssynpunkter — ett uttalande av de sakkunniga, som synes mindre riktigt och närmast vilseledande — vore det uppenbart, att samma princip måste följas

⁸⁸⁾ Jfr härom *Sillén* i *Om goodwill* (1944) sid. 31 ff.

⁸⁹⁾ Annan mening i SOU 1934: 35. sid. 162, där dock crinras om utskottets nyss anförda uttalande.

jämväl vid ordnandet av ersättningsfrågorna inom tobaksgrosshandeln;⁹⁰⁾ detta desto mer, som fråga icke vore om direkt förbud mot näringens fortsatta bedrivande utan om faktiska konsekvenser av monopolets införande och utövande.

Därefter framlades för riksdagen förslag till förordning om ersättning till tobaksgrossister och hos dem anställda personer med anledning av införandet av statsmonopol å tobakstillverkningen i riket (prop. nr 227). Propositionen föranledde KF den 17 juni 1916 (nr 212).

Ersättning för förlorad eller minskad näringsverksamhet tillerkändes den, vilken — under senaste fyra kalenderår — i gross idkat handel med tobaksvaror såsom näring (§ 1); även här uteslötos sålunda kommissionärer och agenter. Ersättningen tillmättes emellertid icke efter samma liberala normer som för fabrikanterna. En fabrikation, framhöllo de sakkunniga, måste principiellt sett anses hava ett av ägarens person i högre grad oberoende värde än en handelsverksamhet. I förra fallet torde den viktigaste faktorn utgöras av beskaffenheten av den fabricerade produkten, vilken, väl inarbetad i marknaden, i regel torde hävda sig jämförelsevis oberoende av växlingar i ledningen. I det senare fallet åter utgjorde de personliga förbindelserna det dominerande momentet; de kunde icke utan vidare överflyttas på en ny affärsinnehavare.⁹¹⁾

Endast de handlande, som ledo ett mera avsevärt intrång i sin näringsverksamhet, tillerkändes ersättning. Ju mindre betydelse grosshandeln med tobaksvaror hade i förhållande till rörelsen i dess helhet, desto mindre kännbart vore intrånget och desto lättare kunde den härigenom uppkommande förlusten ersättas genom vidgning av verksamheten i övrigt. I anslutning härtill bestämdes den andel av hela varuomsättningen, som försäljningen av tobaksvaror minst måste utgöra för att konstituera ersättningsrätt, till tjugufem procent. Ersättningens storlek bestämdes olika för skilda grupper av tobaksgrossister; en grossist, vars omsättning av tobaksvaror utgjorde huvudparten av hans hela varuomsättning, måste genom tobaksgrosshandelns omöjliggörande förlora mera än en firma, i vars näringsverksamhet dylik handel ingått allenast till mindre del. Ersättningen byggde vidare genomgående å omsättningen, icke å nettovinsten; vinsten å tobaksgrosshandeln vore nämligen svår att fastställa, då denna handel i regel bedrivits till-

⁹⁰⁾ K. prop. nr 227/1916, sid. 21 f.

⁹¹⁾ A. prop., sid. 22.

sammans med annan verksamhet. På grund av dessa skäl uppdelades grossisterna i grupper av grossister med olika ersättningsgrunder. Den lägsta gruppen upptog handlande, där medelårsomsättningen i parti av tobaksvaror utgjort minst tjugufem men icke femtio procent av hela varuförsäljningen, och för dessa skulle ersättningen för förlorad näringsverksamhet utgå med tio procent av omsättningen; detta belopp skulle anses motsvara två årsvinster.⁹²⁾ Den högsta gruppen omfattade de företag, vilkas försäljning av tobaksvaror uppgått till minst sjuttiofem procent av hela deras varuomsättning, och en tredje grupp bildades av grossister med en motsvarande försäljningsandel av minst femtio men icke sjuttiofem procent. För den förra gruppen skulle ersättningen bestämmas till tjugu, för den senare till femton procent av medelårsomsättningen under åren 1912—1914, eller fyra och tre gånger den beräknade nettovinsten. Under riksdagsbehandlingen ändrades dessa grunder med avseende å de procentsatser av omsättningen, enligt vilka ersättningen inom de olika grossistgrupperna skulle beräknas. Medan den lägsta gruppen bibehölls vid tio procent, sänktes de båda övriga till respektive aderton och fjorton procent.

Vid bestämmandet av ersättningens storlek togs, till skillnad mot förhållandet år 1914, icke någon hänsyn till företagets ålder. De sakkunniga ansågo nämligen, att en tobaksgrossistaffär i allmänhet icke ägde ett för innehavaren i nämnvärd mån ökat värde allenast på grund därav, att den bestått en längre följd av år. Om en framåtgående tobaksfabrik kunde med visst skäl sägas, att den under årens lopp vinner ett alltmera rotfäst förtroende för sin till-

⁹²⁾ De sakkunniga anförde härom (a. prop., sid. 27): »Att omsättningen kan läggas till grund för beräkningen av ersättningarna, beror givetvis därpå, att man på grundval av densamma kan nå fram till en approximativ beräkning av vinsten och därmed till en ungefärlig uppskattning av den förlust, som rörelsens mistning måste medföra. För en dylik vinstberäkning, som givetvis bör hänföra sig till förhållandena före monolets införande, lämnar en vid 1909 års tobaksskatteskommittébetänkande fogad statistisk utredning om förhållandena inom tobaksgrosshandeln god ledning. I denna utredning, vars resultat i hit-hörande delar återfinnes i del I sid. 279 av kommittébetänkandet, beräknas nettovinsten för de av utredningen berörda 96 grossisterna hava utgjort i genomsnitt 6 procent å försäljningsvärdet. I detta försäljningsvärde ingår emellertid, väl att märka, värdet av såväl direkt importerad som i grossists egen butik försäld vara, ett förhållande, som torde vara ägnat att giva ett ej oväsentligt högre procenttal än det, vartill man skulle komma genom att begränsa undersökningen till den del av omsättningen, som enligt de sakkunnigas förslag skall utgöra grundvalen för ersättningen. Om man i fråga om berörda del av omsättningen uppskattar den genomsnittliga nettovinsten till 5 procent av omsättningsbeloppet, så torde man stanna vid en siffra, som i varje fall icke är för låg.»

verkning, vilken i stort sett kunde bliva till art och beskaffenhet ganska oförändrad. Tobaksgrossisten vore däremot beroende av skiftande smak och växlande varutyper.

Den personliga ersättningen bestämdes liksom år 1914 olika för yrkesutbildad och icke yrkesutbildad personal, för den förra efter i stort sett samma grunder hos grossisterna som hos tobaksfabrikanterna; slutligen skulle ersättning även kunna tillerkännas den, som inom riket för egen räkning idkat försäljning i gross av svenska tobaksvaror, som av annan tillverkats, eller av utländska tobaksvaror, som av annan importerats, eller vilken varit anställd hos tobaksgrossist i och för hans handel i gross med tobaksvaror, därest han genom monopolets införande förlorat anställning eller sysselsättning inom tobakstillverkningen och icke eljest vore berättigad till ersättning härför; villkor var här, att skälig anledning vore att antaga, att han till följd av arbetslösheten komme att sakna utväg att sig försörja (§ 8).

Det härnäst i vårt land införda monopolet avsåg *handeln med rusdrycker*. Det infördes de facto genom rusdrycksförordningen den 14 juni 1917 (nr 340).

Partihandeln med rusdrycker, varunder skulle förstas spritdrycker, vin och öl, förbehölls, förutom dem som ägde tillverka eller rena brännvin, kommunala bolag (§ 12). Detaljhandeln med rusdrycker förbehölls likaså dessa bolag (§ 17). Rättighet till utskänkning kunde dock överlätas till annan (§ 25), liksom rättighet till ölutskänkning vid måltid (§ 20). Vidare medgav författningen beviljande av tillstånd till tillfällig utskänkning av vin eller öl (§ 22), varjämte särskilda regler gällde inackordering samt servering å passagerarfartyg och tåg (§§ 21, 24). Importen av rusdrycker förbehölls dem, vilka ägde idka partihandeln, samt de bolag, vilka drevo utminuterings- eller utskänkingsrörelse (§ 10). Ur ett av de kommunala bolag, som sålunda erhållit en gynnad ställning — Stockholmssystemet — växte Vin- och spritcentralen fram, som statligen år 1923 av riksdagen erkändes som innehavare av monopol å partihandeln med vin och sprit.⁹³⁾

1917 års förordning innebar visserligen endast avslutningen av en långvarig utveckling å hithörande område. Full frihet hade icke heller tidigare rätt utan tillståndstvång i olika utsträckning

⁹³⁾ Jfr SOU 1934: 35, sid. 163 ff.

varit förhanden; härför redogöres i annat samband.⁹⁴⁾ Men lagstiftningen innebar likväl betydande ingrepp av ny natur i näringsfriheten — den monopolistiska karaktären och det fiskaliska syftet hade tidigare icke dominerat. I följd härav aktualiserades frågan om ersättning åt de näringsidkare, vilka av lagen ledo ekonomisk skada på sätt som tidigare icke ifrågakommit, nämligen dels dem, vilka förlorade rätten till utskänkning av brännvin eller öl, dels dem, vilka förlorade rätten till detaljhandel med rusdrycker, dels importörer, grosshandlare, innehavare av ölnederlag jämte agenter, handelsresande med flera, dels slutligen tillverkare.

Redan under behandlingen i riksdagen av den nya rusdrycksförfordningen framhölls, att lagstiftningens genomförande uppenbarligen komme att föranleda ersättningsanspråk från olika yrkesgrupper. Det förutsattes, att regeringen komme att låta verkställa utredning av denna fråga.⁹⁵⁾ I anledning härav tillkallade Kungl. Maj:t sakkunniga för utredningens verkställande. Sedan dessa år 1918 avgivit yttrande, dryftades samma spörsmål av kommerskollegium och socialstyrelsen (nedan kallade ämbetsverken) i gemensamt utlåtande, varöver de sakkunniga fingo förklara sig. Slutligen framlade Kungl. Maj:t i proposition nr 287 till 1920 års riksdag redogörelse för sin ståndpunkt i ersättningsfrågan och förslag till vissa ersättningar.

De vilka förlorade rättigheten att till avhämtning försälja vin och öl hade de sakkunniga ansett icke vara ersättningsberättigade, churu de sedan år 1885 drivit sin rörelse enligt förvärvade tillstånd. Dylik verksamhet hade dock icke plägat bedrivas ensam och icke i något fall hade sådan handel uppgått till tjugufem procent av de olika affärernas hela omsättning. Vidare hade redan under kristiden ifrågavarande tillstånd indragits helt eller delvis utan att ersättning lämnats. De ämbetsverk åter, vilka yttrat sig i ersättningsfrågan, hade ansett, att den av 1917 års lagstiftning i detta fall vållade skadan borde närmare utredas och sannolikt vore av större betydelse, än de sakkunniga medgivit. De avvisade ock tanken att återropa kristidsreglementeringarna som stöd för vägran att utbetala ersättning. Av statsmakterna beslutade åtgärder, vilka betingats av rådande krisförhållanden, borde icke få tillmätas betydelse för reglerandet av den normala utvecklingen inom näringslivet. »Lika väl som den lojala medborgaren finner sig i de in-

⁹⁴⁾ Se nedan sid. 83.

⁹⁵⁾ Riksdagens skrivelse nr 212/1917.

skränkningar och ekonomiska svårigheter, som kristiden medfört och som drabbade alla samhällets medlemmar i stort sett, lika naturligt vore det, att han skulle känna sig orättvist behandlad, om han bleve utsatt för ett särskilt mot hans verksamhet riktat ingripande, som sträckte sig utöver all framtid och till tider, då inskränkningarna för samhällets övriga medlemmar upphört. Sådant kunde ej vara väl förenligt med social rättvisa.»⁹⁶⁾ Departementschefen fann sig likväl förhindrad tillstyrka ersättning. Härvid åberopade han jämväl det skälet, att det tillstånd, varå försäljningsrätten grundats, endast meddelats tillsvidare och så länge länsstyrelsen icke funne skäl återkalla det. Sådant återkallande kunde jämväl hava föranletts av helt andra skäl än innehavarens misskötsel. De tillsvidare meddelade rättigheterna hade därför haft en mycket osäker grund.

I fråga om den »egentliga handeln» med spritdrycker och vin hade de sakkunniga framhållit, att det stora flertalet firmor redan övertagits av vin- och spritcentralen enligt överenskommelser, mot vilka befogade anmärkningar ej kunde riktas. Liknande villkor stode återstående firmor till buds. De sakkunniga hade därför tillstyrkt, att frågan om ersättning till bolag uppsköttes, till dess lagstiftningens verkan visat sig med avseende å de bolag, som ej redan övertagits. De sakkunniga hade jämväl framhållit, att de bolag, som ej övertagits, hade utvägen att dels fortsätta försäljningen av sina varulager, dels ock efter erhållet tillstånd utöva partihandel med därmed sammanhängande importrätt. För personalens del märktes, att vin- och spritcentralen förbundit sig att bereda anställning eller ersättning åt dem, som vid 1918 års ingång vore anställda hos icke inlösta firmor och på grund av den nya lagen bleve utan anställning; åtagandet uteslöte dock icke ersättningsfrågans senare prövning i riksdagen. Ej heller agenternas ställning kunde bedömas förrän senare. Sveriges allmänna vin- och spirituosa-handlareförening åter hade gjort gällande, att rättslig ersättningsskyldighet ålåg statsverket vid ifrågavarande väl ej av statsmakterna direkt avsedda, men icke desto mindre faktiska monopolisering. Ämbetsverken hade likaså kritiserat de sakkunnigas uttalande och framhållit, att staten vid ersättningsfrågans behandling borde intaga en öfver de olika intressena upphöjd ståndpunkt, även om den ena parten skulle utgöras av icke blott, såsom i detta fallet, ett privat-

⁹⁶⁾ K. prop. nr 287/1920, sid. 26 f.

bolag, i vilket staten hade vissa intressen, utan rent av ett statens affärsdrivande verk. Frågan om ersättning från statens sida för intrång i näringsverksamhet måste bedömas ur andra synpunkter än frågan om rimligheten i de villkor, under vilka ett ekonomiskt starkt företag sökte slå under sig konkurrerande företag. Särskilt måste framhållas, att det ej vore fråga om frivillig överlåtelse för näringsidkarnas del, därest de sakkunnigas uttalanden vunne anslutning. En sådan frivillighet torde dock, sedd från statens egen uppfattning, böra vara självfallen vid uppgörelser av ifrågavarande beskaffenhet. Departementschefen åter konstaterade, att samtliga firmor dåmera inlösts eller ersatts av vin- och spritcentralen eller dess dotterbolag, varför ersättningsfrågan i denna del förfallit. Personalens ersättningsfråga liksom agenternas hade lösts under utnyttjande av vin- och spritcentralens erbjudande, varvid en särskild kommitté med riksdagsrepresentation verkställt prövning. Mot denna behandling av ersättningsfrågorna hade statsrådet ej funnit någon erinran. Då återstående ersättningsfrågor av denna natur skulle lösas på samma sätt, fann statsrådet dem icke föranleda vidare åtgärd.

Av dem, vilka drevo utskänkingsrörelse, ansågos de intaga en särställning, som innehade före år 1874 för vin och maltdrycker beviljade rättigheter. Då dessa icke kunde återkallas, utan endast förverkas, hade de förblivit gällande trots år 1874 och år 1905 utfärdade nya stadganden angående sådan utskänkning. I Kungl. Maj:ts förslag år 1914 till rusdryckslagstiftning (K. prop. nr 258) hade ock ersättning till dessa rättigheters innehavare föreslagits. Vid riksdagen år 1917 hade första kammaren beslutit ersättning, men andra kammarens beslut innehöll icke något uttalande därom; vid sammanjämkning hade första kammaren frånträtt sitt beslut. De sakkunniga, som därefter behandlat frågan, hade funnit, att rättighetsinnehavarna i regel icke utskänkt vin och under kristiden icke kunnat utskänka öl, varför deras rörelse avsett pilsnerdricka m. m. och därför faktiskt ej för det dåvarande försvårades av den nya lagstiftningen. I de fall och så länge respektive rörelse fortsattes, behövde någon gottgörelse från det allmännas sida icke ifrågakomma, åtminstone icke i vidare mån än som skäligen kunde betingas av vinutskänkningens upphörande. Med hänsyn till de berörda personernas höga ålder och rättigheternas natur av livstidsrättighet syntes det dock billigt, att ersättning utginge vid rörelsens nedläggande, men först då. Kungl. Maj:t beslöt den 14

februari 1919, i överensstämmelse med ett de sakkunnigas förslag, att länsstyrelserna skulle kvartalsvis utbetala vissa ersättningsbelopp, sedan vederbörande styrkt, att han ej utövat rättigheten under det tilländagångna kvartalet. Denna lösning av ersättningsfrågan var dock endast provisorisk. Efter ytterligare utredning inkommo de sakkunniga med ett detaljerat förslag till ersättningsanspråkens reglerande. Departementschefen godtog detta förslag, men framhöll samtidigt, att någon rättslig grund enligt hans mening icke förelåge för ersättning till berörda rättigheters innehavare. Däremot talade onekligen billighetsskäl för att ersättning utginge till dessa.

Innehavarna av gästgiveri med rätt till brännvinsutskänkning hade redan av 1917 års riksdag tillerkänts ersättning för rättighetens upphörande.

Övriga ersättningskrav föranledde ej någon utbetalning. Några anspråk från innehavare av burskapsrättigheter till brännvinsutskänkning hade ej anmälts. Brännvinstillverkare hade, uttalade de sakkunniga, redan enligt tidigare gällande lagstiftning måst finna sig i förbud av Kungl. Maj:t att utöva sin näring; för produktionsåret 1917—1918 hade detta sålunda varit fallet utan att någon ersättning för därav åsamkade förluster ifrågasatts. Ej heller hade anspråk därå framställts i anledning av 1917 års lagstiftning. De sakkunniga liksom departementschefen funno därför, att ersättning ej borde ifrågakomma. Samtliga reningsverk voro övertagna av vin- och spritcentralen, vadan frågan om ersättning till denna grupp av näringsutövare vore förfallen, frånsatt möjligen arbetslös personal; om denna gällde emellertid bolagets tidigare nämnda utfästelse. Vintillverkarna inom landet, förklarade de sakkunniga, kunde sälja till bolagen och lede alltså icke skada. Departementschefen lät denna fråga stå öppen i avvaktan på slutliga resultat av underhandlingar mellan dem och vin- och spritcentralen om rörelsernas övertagande. Innehavarna av rättighet att utskänka brännvin eller vin finge väl sin ställning förändrad därigenom, att tillstånd enligt 1917 års lagstiftning skulle givas på sådana villkor, att rättighetsinnehavarnas ekonomiska fördel icke gjordes beroende av myckenheten av utskänkta rusdrycker. Verkningarna härav kunde emellertid ännu ej bedömas, varför även denna ersättningsfråga lämnades öppen. De åter, vilka innehaft rättighet utskänka öl, finge utskänka pilsnerdricka. Med hänsyn härtill ävensom till restriktionerna i fråga om ölutskänkning

komme dessa rättighetsinnehavare sannolikt icke att lida skada. Motsvarande gällde ölbryggerier, innehavare av ölnederlag, innehavare av gästgiverier med ölutskänkningsrätt och inackorderingsställen.

De av departementschefen förordade åtgärderna vunno riksdagens gillande. Av de näringsidkare, vilka berördes av 1917 års rusdryckslagstiftning, erhöilo sålunda följande ersättning: innehavare av före år 1874 beviljade utskänkningsrättigheter — dock motiverat med billighetsskäl — samt innehavare av gästgiveri med rätt till brännvinsutskänkning. Att icke i flera fall ersättning lämnades, berodde dels av att underhandsuppgörelser genomförts, dels ock av ett — som senare skall visas — knappast berättigat åberopande av tidigare införda tillståndstvång.

Senare, år 1924, föreslog Kungl. Maj:t i proposition nr 187 riksdagen att ytterligare bevilja ersättning till fabrikanter av svenskt fruktvin samt åt medlemmar av vindragarlaget. Vintillverkarna hade visserligen icke genom rusdryckslagstiftningen förlorat alla möjligheter att fortsätta fabrikationen, men avsättningen för deras varor hade försvårats. Orsakssammanhanget mellan vindragarnas betryckta läge och rusdryckslagstiftningen var än svårare att fastställa, men staten borde träda hjälpende emellan i fråga om arbetsoförmögna medlemmar av laget. Riksdagen anvisade emellertid den utväg, att vin- och spritcentralen finge avgöra dessa ersättningsfrågor. Bolaget utbetalte sedermera ersättning till nämnda personer.⁹⁷⁾

År 1943 infördes *monopol å import av tobaksvaror*. Vid behandlingen av spörsmålet om de grunder, efter vilka ersättning borde utgå till de dåvarande importörerna och hos dem anställd personal, erinrade tillkallade sakkunniga om de regler, vilka tillämpats vid tidigare inlösningsförfaranden och förslag därtill.⁹⁸⁾ Härvid framhöilo de, att man såväl i 1911 års betänkande som senare hävdat den principen, att ersättningskraven icke vore stödda på någon rättsregel, och att det icke vore fråga om något slags expropriationsförfarande; ersättning utginge av rena billighetsskäl. Man finge »icke tappa den principiella utgångspunkten ur sikte, att uppgiften icke är att fastställa regler för ett expropriationsförfarande, än mindre att utforma ett pensionsreglemente,

⁹⁷⁾ Jfr SOU 1934:35, sid. 167 f.

⁹⁸⁾ SOU 1940:34, sid. 106—128; jfr K. prop. nr 200/1943, sid. 78 ff.

utan att efter möjligast klara och enhetliga linjer verkställa en skälighetsprövning». Under beaktande av statens »finansiella intressen» skulle »billighetens krav» tillgodoses.⁹⁹⁾ Med denna utgångspunkt förordade de sakkunniga ersättning för förlorad goodwill (näringsverksamhet), återställande av det i tobaksimporten arbetande kapitalet samt ersättning för mistad anställning inom importhandeln.

Kungl. Maj:t följde förslaget. I anslutning till det utfärdades med riksdagen KF den 11 juni 1943 (nr 347) om vissa ersättningar vid införandet av statsmonopol å importen av tobaksvaror.

För förlorad näringsverksamhet ägde grossistimportör — varmed förstodes person, som »huvudsakligen idkar partiförsäljning med de av honom införda tobaksvarorna» — under förutsättning att han drivit sin rörelse sedan den 1 januari 1937 erhålla ersättning för förlorad näringsverksamhet med belopp motsvarande högst fyra gånger¹⁰⁰⁾ medeltalet av den handelsvinst, som hans rörelse befundes hava givit för de mellan den 31 december 1934 och den 1 januari 1940 fallande verksamhetsåren (§ 8). De sakkunniga hade ansett, att omsättningen icke kunde tillförlitligen läggas till grund för ersättningens beräkning, utan trots svårigheten härför nettovinst måste fastställas.¹⁰¹⁾ Handelsvinsten skulle beräknas till vad som vid undersökning av affärens handelsböcker funnes vara årsresultatet, sedan affären belastats med fem procent ränta å det egna kapital, som verkligen använts i affären. Företagens ålder ansågs på grund av särskilda, inom denna näring rådande förhållanden, icke äga någon betydelse; den beaktades förty icke.¹⁰²⁾ I fråga om de år, vilka borde läggas till grund för ersättningens beräkning, uttalade de sakkunniga, att en så lång tidrymd borde väljas, att konjunkturväxlingarna eliminerades. I detta fall borde en tioårsperiod, omfattande både låg- och högkonjunktur, vara lämplig. Emellertid hade tobaksimporten under påverkan av framför allt tre faktorer — skattetrycket, lågkonjunkturen och den inbördes konkurrensen under första hälften av 1930-talet — varit nedpressad långt under normala förhållanden. När importen av olika anledningar under senare hälften av 1930-talet åter lyckats arbeta sig upp

⁹⁹⁾ SOU 1940:34, sid. 140 ff.

¹⁰⁰⁾ Tobaksgrossisterna hade själva yrkat sex gånger. K. prop. nr 200/1943. sid. 91.

¹⁰¹⁾ SOU 1940:34, sid. 146 ff.

¹⁰²⁾ SOU 1940:34, sid. 152.

till en bättre ställning, syntes statsmakterna billigtvis böra tillgodo-räkna importfirmorna denna omständighet.¹⁰³⁾

Utöver ersättning för goodwill skulle grossistimportör, som bedrivit sin rörelse sedan den 1 januari 1937 och som personligen handhade den omedelbara ledningen av denna, oavsett om ersättning enligt § 8 tillerkändes honom eller icke, erhålla ersättning i form av livränta (§ 9). Skälet härtill utgjorde grossisternas ofta höga levnadsålder och den ringa avkastningen av flertalet rörelser utöver ränta å eget kapital och lön. Till grund för beräkningen av livränta skulle läggas den beräknade årslön till affärsledaren, som kommissionen efter jämförelse med företag av liknande omfattning prövade skäligt fastställa, dock högst tiotusen kronor. Livränta skulle till den, som under minst tjugu år bedrivit importverksamhet, utgå med sex tiondelar av sålunda fastställd ledarlön samt till den, som icke uppnått tjugu verksamhetsår, med ett i förhållande till verksamhetsårens längd nedsatt belopp. Detaljistimportör åter, som »försäljer av honom införda tobaksvaror huvudsakligen i egen detaljaffär», skulle erhålla ersättning med åtta procent av det belopp, vartill försäljningen av egna importvaror i medeltal uppgått; villkor var härvid, att han i medeltal för de mellan den 31 december 1934 och den 1 januari 1940 fallande verksamhetsåren genom importrörelsen förvärvat minst en tiondel av sin hela nettoinkomst från affären (§ 10).

Grossistimportör skulle vidare äga påfordra inlösen av lösa inventarier, vilka förvärvats före den 1 januari 1943, varit i regelbundet bruk inom importrörelsen samt icke skäligen kunde antagas komma till användning inom annan av importören bedriven verksamhet. Vidare skulle importören tillhörigt lager av utländska tobaksvaror inlösas (§ 6). Om särskilda skäl därtill funnes, skulle dock från inlösning kunna fritagas vara, som för importörs räkning kvarlåge i utlandet. Inlösningspriset skulle bestämmas efter vad egendomen skäligen vore värd. Vid värdering av lager av tobaksvaror skulle såsom utgångspunkt användas, beträffande licensbehandlade varor, priskurantpriset, beträffande inom riket befintliga, icke licensbehandlade varor, summan av inköpspriset och kostnaden för varans införande till riket samt beträffande utom riket befintliga varor inköpspriset. Grossistimportör, som jämväl bedreve partiförsäljning av s. k. kortvaror och vid importmonopolets ikraftträdande nedlade

¹⁰³⁾ SOU 1940:34, sid. 150.

hela sin rörelse, skulle äga påfordra inlösen av importören tillhörigt lager av nu angivna varor efter vad kommissionen prövade egendomen skäligen vara värd (§ 7).

Ersättning för förlorad tjänst skulle utgå till den, som var stadigvarande anställd hos tobaksimportör och till följd av importmonopolets införande miste sin anställning. Han ägde erhålla ersättning under villkor, att han vid monopolets ikraftträdande vore svensk medborgare samt uppnått tjugooett års ålder, att hans inkomst av arbete under de fem närmaste kalenderåren före monopolets ikraftträdande uteslutande eller till väsentlig del härflutit av anställning hos tobaksimportör samt att han icke erhållit eller kunnat erhålla likvärdig anställning i statens tjänst eller hos monopolets utöware (§ 11). Ersättning skulle till den, som vid importmonopolets ikraftträdande uppnått minst fyrtiofem års ålder, utgå i form av livränta och till övriga anställda såsom inkomstersättning. Beloppen skulle fastställas med ledning av medeltalet av vederbörandes årsinkomst i den mistade anställningen åren 1938 och 1939, maximerat till tiotusen kronor. Livränta skulle till den, som under minst tjugo år innehaft anställning hos tobaksimportör, utgå med sex tiondelar av medelårsinkomsten samt till den, som icke uppnått tjugo anställningsår, med ett i förhållande till anställningstidens längd nedsatt belopp. Livräntan skulle minskas med eventuellt tillerkänd pension. Inkomstersättning skulle till den, som vid importmonopolets ikraftträdande icke uppnått tjugofem års ålder, utgå med belopp motsvarande en halv medelårsinkomst. Till den, som vid importmonopolets ikraftträdande uppnått tjugofem års ålder, utginge inkomstersättning med belopp, motsvarande en medelårsinkomst för den anställningstid, som omfattade de fyra närmaste kalenderåren före sagda tidpunkt. För varje tidigare helt anställningsår efter fyllda tjugooett år ökades ersättningen med tre femtedels medelårsinkomst, dock endast i den mån varje sådant anställningsår motsvarades av två ersättningstagarens levnadsår efter fyllda tjugooett år. Inkomstersättning finge icke bestämmas till högre belopp än sex gånger medelårsinkomsten. Livränta eller inkomstersättning skulle kunna utbytas mot ett engångsbelopp.

Tobaksagent slutligen, som bedrivit sin verksamhet sedan den 1 januari 1937 och som i medeltal för de mellan den 31 december 1934 och den 1 januari 1940 fallande verksamhetsåren genom agenturen erhållit minst en tiondel av sin hela inkomst av förvärvsverksamhet, ägde, därest han vid importmonopolets ikraftträdande nedlade sin

verksamhet som tobaksagent, uppbära livränta (§ 13). Till grund för beräkningen av livräntan skulle läggas medelårsinkomsten av tobaksagenturen under nämnda verksamhetsår, begränsad till tiotusen kronor. Livränta skulle till den, som under minst tjugo år bedrivit verksamhet som tobaksagent, utgå med sex tiondelar av den sålunda fastställda medelårsinkomsten samt till den, som icke uppnått tjugo verksamhetsår, med ett i förhållande till verksamhetstidens längd nedsatt belopp.

För uppskattning av värdet å inventarier och lager, samt övriga ersättnings- och inlösningsfrågor skulle tillsättas en kommission, bestående av ordförande och sex ledamöter, varav ordföranden och tre ledamöter skulle utses av Kungl. Maj:t.

Utöver de nyss redovisade monopolföretagen hava icke genom lagstiftning några upprättats i vinningssyfte. *Faktiska statliga monopol* bestå emellertid. Det främsta torde vara telefon- och telegrafmonopolet. Dess ställning bygger emellertid icke — till skillnad mot vad fallet är i ett flertal andra länder — å någon monopollagstiftning. Förslag i denna riktning hava visserligen framförts; sålunda hemställde telegrafstyrelsen den 14 april 1882 därom hos Kungl. Maj:t under åberopande av motsvarande norska lagstiftning. I anledning av väckta motioner dryftades samma spörsmål inom riksdagen år 1885 och år 1886, utan att detta föranledde positivt beslut. Statsverket inköpte i stället den alldeles övervägande delen av telefonnätet i landet¹⁰⁴); av särskild betydelse var övertagandet år 1918 av enskilda anläggningar i Stockholm.¹⁰⁵) Till denna utveckling bidrog ock, att Kungl. Maj:t redan genom kungörelse den 20 april 1883 (nr 15) gjort upprättandet av enskilda telegraf-, telefon- eller likartade förbindelser över kronans mark beroende av tillstånd. Härigenom omöjliggjordes uppkomsten av större enskilda anläggningar.

Monopol i vinningssyfte. Icke förverkligade förslag.

Efter denna redogörelse för ersättningsfrågornas behandling vid genomförande av statsmonopol lärer jämväl böra redovisas vad som i samma spörsmål yttrats under verkställda utredningar

¹⁰⁴) Se härom Svenska Telegrafverket 1, (1931) sid. 27.

¹⁰⁵) Se riksdagens skrivelse nr 346/1918.

rörande ifrågasatta, men hittills ej upprättade monopolföretag. Under åren 1933—1936 ha nämligen i fem fall framlagts av departementssakkunniga verkställda utredningar rörande ifrågasatta statsmonopol på viktiga handelsområden, nämligen handeln med kaffe (två förslag), brännoljor (tre förslag) och läkemedel. Innevarande år har ytterligare ett förslag offentliggjorts angående monopolisering av handeln med olja. Nämnas kan slutligen jämväl det år 1938 framlagda förslaget till enskilda järnvägars förstatligande.

I det första betänkandet angående *importmonopol på kaffe* (SOU 1933: 15) förordade de inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga i stället för ett statsmonopol en anordning närmast svarande mot det importmonopol för brödsäd och mjöl, vilket upprättats i samband med spannmålsregleringens genomförande.¹⁰⁶⁾ De sakkunniga upptogo emellertid bland olika alternativ även en lösning enligt det system, som valts för tobakshanteringens förstatligande. Någon självständig ståndpunkt till den härvid uppkommande ersättningsfrågan intogo de sakkunniga dock ej. De konstaterade endast, att enligt det system, som tillämpades vid tobaksmonopolets införande, tillkomsten av ett kaffeimportmonopol av motsvarande typ skulle »förutsätta övertagande eller inlösen av nu inom branschen arbetande företag samt utgivande av ersättning till företagsledare och annan personal». Härfter meddelade de sakkunniga vissa uppgifter angående de utgifter, som skulle föränledas av att tobaksmonopolets ersättningsgrunder tillämpades på kaffehanteringens.

År 1936 upptogs detta monopolspörsmål ånyo av särskilda inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga, vilka i ämnet avgåvo utredning (SOU 1936: 10). Detta förslag avsåg införandet av ett statskontrollerat bolag, utövande statens ensamrätt på kaffehanteringens område. Denna skulle omfatta rättighet att till riket införa kaffe eller bedriva rostning av eller partihandel med kaffe. Detaljhandeln skulle förbliva fri.

I fråga om de ersättningar, som kunde föränledas av ett kaffe-monopol, medgåvo de sakkunniga det rimliga i krav på kompensation för förlorad näringsrättighet. Till grund för ersättningens bestämmande borde läggas nettovinsten, såsom den enda rättvisande normen, icke omsättningen. Vid ersättningens bestämmande skulle hänsyn tagas till kaffehandeln andel i företagets omsättning. Till företag, som tillsammans med verksamhet inom kaffehanteringens

¹⁰⁶⁾ Se härom nedan sid. 79 ff.

bedreve annan rörelse, skulle ersättning utgå allenast, därest medeltalet av nettovinsten av kafferosteri- och kaffegrossiströrelsen för de mellan den 31 december 1927 och den 1 januari 1935 fallande verksamhetsåren, därvid dock det bästa och det sämsta årsresultatet icke medräknades, överstege tio procent av den för samma tid beräknade nettovinsten av hela den av företaget bedrivna verksamheten. Ersättningen skulle utgå med belopp, motsvarande högst tretton gånger medeltalet av den handelsvinst, som rörelsen befunnes ha givit för de nyss nämnda verksamhetsåren. Hänsyn skulle vidare tagas till företagets ålder. För verksamheten från ingången av år 1927 till dagen för monopolets ikraftträdande skulle ersättning utgå med ett belopp motsvarande fem gånger medelhandelsvinsten. Ersättningsbeloppet skulle ökas med fyra tiondels medelhandelsvinst för varje helt kalenderår företaget varit i verksamhet inom kaffehanteringen under åren 1917—1926, med tre tiondels medelhandelsvinst för varje helt kalenderår företaget varit i verksamhet inom denna hantering under åren 1907—1916, med två tiondels medelhandelsvinst för varje helt dylikt kalenderår mellan åren 1902—1906; därest verksamheten varit nedlagd minst ett år i följd, skulle hänsyn icke tagas till därförut liggande verksamhetstid. Såsom handelsvinst (eller förlust å rörelsen) skulle upptagas vad som vid undersökning av affärens handelsböcker befunnits utgöra årsresultatet av rörelsen, sedan denna, i den mån det icke förut skett, belastats med 4 % ränta på det egna kapital, som under året i verkligheten använts i nämnda rörelse. Hade handelsvinsten under åren 1928—1934 visat ökning eller minskning, som ej kunde anses vara av tillfällig natur, finge ersättningsbeloppet ökas eller minskas med högst tio procent, dock att det icke i något fall finge överstiga tretton gånger medelhandelsvinsten.

I fråga om ersättning för sakvärden anknöto de sakkunniga i huvudsak till de vid tobaksmonopolets införande godtagna principerna. Sålunda borde staten vara pliktig att vid anfordran inlösa de förmögenhetsobjekt, som på grund av förbudet för enskilda att fortsätta kaffehanteringen icke vidare kunde i ägarens hand komma till användning inom näringen. Inlösningsskyldigheten borde omfatta rosterier och partihandlare tillhöriga lösa inventarier, utslutande eller huvudsakligen användbara för rörelsen, ävensom rosteriet eller grossisten tillhörigt, inom landet befintligt lager av kaffe samt i kaffehanteringen använda maskiner. Detaljhandlans kaffelager åter borde icke ifrågakomma till inlösen, när mono-

polet icke skulle omfatta denna gren av näringen, men inlösen borde kunna påfordras av rostningsmaskiner, som ägdes av detaljister. Inlösningspriset skulle bestämmas efter vad egendomen prövades skäligen vara värd med hänsyn tagen till dess fortsatta användbarhet i rörelsen; för varulager borde inköpspriset vara vägledande. Skulle inventarier icke ifrågakomma för inlösen men ändå nedgå i värde i följd av monopolet, skulle ersättning lämnas för denna värdeminskning. Statens skyldighet i fråga om kaffefirmornas fastigheter borde i princip avse endast utgivande av ersättning för värdeminskning, vilken ersättning skulle kunna ifrågakomma i det fall, att rostning förekommit inom fastigheten och den rostade årsmängden av kaffe uppgått till viss minimikvantitet.

I fråga om de personliga ersättningarna föreslogos i viss mån nya regler. Dessa ersättningar skulle icke utgå med engångsbelopp utan årligen. Ersättning skulle (§ 8 mom. 1) tillkomma den, som vid tiden för monopolets ikraftträdande innehade stadigvarande anställning hos kafferosteri, kaffegrossist eller agent för utländsk kaffeexportör i och för dennes kaffehantering samt den, vilken såsom egen näring bedreve agentverksamhet av sistberörda slag. Såsom villkor gällde svenskt medborgarskap, minst tjuogoett års ålder samt att inkomsten under de fyra närmaste kalenderåren före monopolets ikraftträdande till viss väsentlig del härflutit av verksamhet utövad inom riket i kaffehanteringen ävensom att verksamheten upphört på grund av monopolets införande; vidare skulle vederbörande icke erhållit och icke kunnat erhålla någorlunda motsvarande anställning hos monopolets utövare. Slutligen meddelades bestämmelser om familjeersättning till manlig ersättningsberättigad, som vore gift, om förskottsersättning, om tilläggsersättning, om försörjningsbidrag m. m.

Frågan om ett *oljemonopol* upptogs till behandling av vissa inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga, vilka år 1933 i ämnet avgåvo betänkande (SOU 1933: 25). De sakkunniga kommo till det resultat, att utsikterna för ett tillfredsställande driftsresultat av ett monopol icke tedde sig ogynnsamma. Av olika möjliga regleringsåtgärder vore monopolet det alternativ, som borde komma under omprövning. Något principiellt hinder funnes icke; »då starka skäl av nationalekonomisk, fiskalisk eller annan natur påkallade inrättandet av ett statligt monopol, lär enligt nutida rättsuppfattning hinder icke möta för enskilda företags inlösen enligt rättvisa värderingsgrunder». Inlösen borde omfatta icke endast bolagens

engrosrörelse utan även deras detaljrörelse. Detaljhandeln med brännoljor skulle vara fri, likväl under iakttagande därav, att mono-polets utöware ägde bestämma de pris, som olika slag av brännoljor i detaljhandeln högst kunde betinga.

Grunderna för värderingen av de företag, vilka skulle bli va föremål för inlösen, borde framhöllo de sakkunniga, utformas ganska olika mot dem, vilka på sin tid följdes vid tobaksmono-polets inrättande, detta med hänsyn till här föreliggande särskilda förhållanden och en nyare tids erfarenheter.¹⁰⁷⁾

Ersättning för förlorad näringsverksamhet funno de sakkunniga uppenbarligen principiellt böra utgå. Men de gjorde gällande, att förhållandena i föreliggande fall ställde sig vida förmånligare för statsverket än vad fallet varit vid tobaksmonopolets upprättande. Verkställd utredning hade nämligen givit vid handen, att resultatet av företagets verksamhet under de senaste åren varit sådant, att de icke kunde anses äga något »good-will»-värde. Nettoresultatet hos samtliga de undersökta företagets rörelse i sin helhet, utan hänsyn tagen till räntor, utgjorde för år 1929 254,854 kronors vinst samt för åren 1931 och 1932 respektive 3,621,020 och 11,432,319 kronors förlust. Med utgångspunkt från att inlösen skulle ske med ledning av 1932 års driftsresultat, fölle de för tobaksmonopolet fastställda reglerna för ersättning av handelsvinst utanför diskussion. I anslutning till denna uppfattning hade de sakkunniga i sitt utkast till författning i ämnet uteslutit bestämmelser om ersättning för förlorad näringsverksamhet. Till skillnad mot vad i övrigt varit fallet — och i uppenbar motsättning till de regler som senare fastställdes och följdes vid tobaksimportmonopolet¹⁰⁸⁾ — ville de sakkunniga sålunda låta ersättningen vara beroende av tillfälliga utomordentliga omständigheter.

I fråga om sakvärdena borde inlösen kunna påfordras av vederbörande företags cisterner, bensinpumpar och andra anläggningar för förvaring eller distribution av brännoljor, tankfartyg, tankvagnar, tankbilar och andra lösa inventarier, uteslutande eller huvudsakligen använda för forsling eller förvaring av brännoljor, samt partihandlare tillhöriga, inom riket befintliga lager av brännoljor m. m.; därvid skulle iakttagas, att inlösnings skyldigheten omfattade endast fullgod vara. Det inlösningspris, som fastställdes för sådan egendom, borde bestämmas efter vad denna prövades skäligen vara

¹⁰⁷⁾ SOU 1933:25, sid. 150.

¹⁰⁸⁾ Se ovan sid. 63.

värd med hänsyn till dess fortsatta användbarhet vid handel med brännoljor; varken bokföringsvärdena eller anläggningsvärdena eller än mindre brandförsäkringsvärdena borde härvid tillmätas nämnvärd betydelse. Med avseende å fastigheter och inventarier, vilka såsom obehövlige för statsmonopolet icke bleve föremål för inlösen och vilka kunde anses komma att undergå värdeminskning till följd av att partihandlarens rörelse upphörde, borde denne äga påfordra viss ersättning för värdeminskning. Vore fastigheten icke eller blott i mindre grad speciellt inredd i syfte att göra den användbar för rörelsen, bleve värdeminskningen ringa. I annat fall borde fastighetens värde bedömas med hänsyn till dess användbarhet i den allmänna marknaden efter rörelsens nedläggande. Detta sistnämnda torde enligt vedertagna värderingsgrunder innebära, att ersättning för fastighets värdeminskning komme att utgå med väsentligt mindre belopp än vid det inlösningsförfarande, som ägde rum vid tobaksmonopolets inrättande. Detsamma syntes gälla ersättningen för värdeminskning av inventarier, som ej bleve föremål för inlösen. I den mån partihandlare med brännoljor för sin rörelse förhyrt lokaler eller träffat avtal om annan nyttjanderätt, skulle staten vara skyldig att övertaga hans skyldigheter på grund härav efter samma allmänna värderingsgrunder, som nu angivits för fastigheter och inventarier.

Genom monopolets införande komme ett betydande antal anställda att bli öfverflödiga. Förpliktelser komme härvid att inträda för staten att i viss omfattning och efter skäliga grunder utgiva personliga ersättningar till de avskedade. Dessa skulle, liksom vid tobaksmonopolets införande, utgå i form av engångsersättning. För erhållande av personlig ersättning skulle gälla vissa närmare preciserade villkor. Ersättningen skulle bestämmas efter medelårsinkomsten under de två kalenderåren närmast före monopolets ikraftträdande. Ersättningen skulle utgå med belopp, motsvarande en halv medelårsinkomst för den verksamhetstid, som omfattade de fyra närmaste kalenderåren; för varje tidigare helt verksamhetsår skulle ersättningen ökas med en femtedels medelårsinkomst, dock endast i den mån varje sådant verksamhetsår motsvarades av två ersättningstagarens levnadsår utöver fyllda tjugofem år. Ersättningen finge icke i något fall utgå med högre belopp än fyra gånger medelårsinkomsten och ej heller med högre belopp än etthundratusen kronor. I vissa fall kunde skäligt understöd utgå, antingen på en gång eller i form av livränta.

År 1935 framlades nytt förslag till ett statligt oljemonopol (SOU 1935: 61). Det byggde emellertid på det tidigare förslagets ersättningsgrunder och hade icke underkastat dessa någon principiell prövning. Det saknar förty intresse i detta samband.

År 1936 behandlades i en kompletterande utredning personalens ersättningsfråga (SOU 1936: 45). De sakkunniga¹⁰⁹⁾ tillerkände endast innehavarna av singelpumpar och fatkiosker ersättning, vilken lärar få anses avse förlorad näringsrätt, ehuru de sakkunniga valde att betrakta ersättningen som närmast av samma natur som compensationen för förlorad anställning. Ersättningen skulle utgå med ett belopp motsvarande två gånger den genomsnittliga årsinkomsten av oljehandel under de sista tre åren före monoopolets tillkomst, med viss rätt till tilläggsersättning.¹¹⁰⁾ Personalersättningarna skulle i stort sett följa de i fråga om kaffemonopolet föreslagna principerna och utgå antingen med ett engångsbelopp — för anställda under trettiofem år — eller med årlig ersättning. Syftet angavs vara att bereda vederbörande inkomster under en genom monoopolet påtvungen arbetslöshet. Skillnad skulle icke göras mellan yrkesutbildad och icke utbildad personal.¹¹¹⁾

Innevarande år har ny utredning lagts fram angående monopolisering av oljehandeln (SOU 1947: 14). I det av de sakkunnigas majoritet dikterade betänkandet har den ställning intagits till ersättningsfrågorna, att ersättning kunde ifrågakomma för återställande av det i oljehandeln arbetande kapitalet; för förlorad näringsverksamhet (goodwill); för minskad anställning samt till innehavare av anläggning för detaljdistribution av oljor.¹¹²⁾

I fråga om ersättning för förlorad näringsverksamhet hava de sakkunniga emellertid funnit, att dylik i föreliggande fall icke borde ifrågakomma för bolagen. Såsom skäl härför anföres i första hand de speciella förhållanden, som under slutet av 1930-talet kännetecknade lönsamheten inom denna bransch och det alltjämt i viss grad extraordinära läge, som vore rådande på marknaden. Det måste vidare anses tveksamt, huruvida en affärsvinst, som i varje fall till stor del grundade sig på en kartelliserad prispolitik, borde läggas till grund för en gottgörelse, varom här vore fråga.¹¹³⁾ Medan sålunda tidigare ersättning för förlorad näringsverksamhet

¹⁰⁹⁾ Sid. 20 ff.

¹¹⁰⁾ Sid. 53 ff.

¹¹¹⁾ Sid. 20 ff.

¹¹²⁾ Sid. 288.

¹¹³⁾ Sid. 292.

vid monopolisering av denna näring avvisats med hänsyn till — tillfällig — dålig lönsamhet, skulle den nu vägras med hänsyn till onormal förtjänst. Ej heller detta överensstämmer med de grundsatser, som eljest uttalats och tillämpats vid monopolisering i vårt land.

Ehuru de sakkunniga sålunda i detta särskilda fall ansett ersättning icke böra utgå, ha de likväl angivit de grunder, enligt vilka ersättning borde beräknas, därest annan mening skulle hysas om dess nödvändighet. Såsom kvalifikationsår kunde de gångna krigsåren icke komma i fråga med hänsyn till då rådande exceptionella förhållanden. Ej heller tiden därefter vore normal. Åren 1938 och 1939 åter vore präglade av beredskapsuppköp och åren till och med 1935 av depressionen. Emellertid hade de sakkunniga valt åren 1936—1939 och 1946. Ersättningen skulle i princip grundas på handelsvinsten. I likhet med vad som stadgats år 1943 vid tobaksimportens monopolisering kunde den tänkas utgå med högst fyra gånger den årliga medelhandelsvinsten under kvalifikationstiden. Handelsvinsten skulle anses utgöra nettovinsten av rörelsen med avdrag av dels ränta efter fyra procent på moderbolagets fordran, dels därefter beräknad skatt enligt för året gällande grunder, dels ock ränta efter fem procent å det egna kapitalet i rörelsen. I övrigt skulle gängse beräkningar följas, med sådana justeringar i företagens räkenskaper, som fordrades för beräkning av den verkliga vinsten eller förlusten. De sakkunnigas preliminära beräkningar hade visat, att medelhandelsvinsten för samtliga koncernbolag för åren 1936—1939 utgjort tre miljoner kronor, för 1946 sannolikt tre miljoner tvåhundrausen; härvid hade de svenska företagen icke beaktats, enär det ena, Nynäs, präglades av särskilda förhållanden till moderbolaget (Johnsonkoncernen), ett annat (IC) kunde fortsätta efter monopolisering och ett tredje (OK) endast varit verksamt under år 1946 och därför icke kunde påräkna ersättning.¹¹⁴⁾

Medan bolagen sålunda icke skulle erhålla någon ersättning för förlorad näringsrätt, skulle dylik utgå till detaljdistributörerna; denna har här föreslagits enligt liberalare regler än de, som skisserats år 1936. Ersättningens storlek skulle göras beroende av oljeförsäljningens andel i vederbörande rörelse. Om oljeförsäljningen uppgått till femton men ej tjugofem procent av totalinkomsten av rörelsen skulle ersättningen utgå med ett belopp två gånger

¹¹⁴⁾ Sid. 290 ff.

medelinkomsten; vore oljehandelns andel tjugofem—femtio procent av totalinkomsten, skulle ersättningen utgå med tre gånger medelinkomsten, och överstege oljehandelns andel femtio procent, skall ersättningen bliva fem gånger medelinkomsten; hade andelen varit mindre än femton procent, skall icke någon ersättning utgå.¹¹⁵⁾

För återställande av det i oljehandeln arbetande kapitalet skulle partihandlare, distriktsagent eller distributör äga påfordra inlösen av honom tillhörig fastighet och löseegendom, under villkor, att egendomen vore i brukbart skick, förvärvats före den 1 januari 1947, vore uti vederbörandes ägo vid tiden för monopolets ikraftträdande, bevisligen använts för brännolja-handeln samt icke skäligen kunde antagas komma till användning inom annan av ägaren bedriven verksamhet. Vidare skulle inlösas inom riket befintliga lager av brännolja och smörjolja m. m. i den mån de vore kuranta. Inlösningspriset skulle vara egendomens skäliga värde; varulager skulle dock inlösas efter inköpspris plus frakt, om detta pris ej dåmera vore enormt. Värdeinsänkning av egendom, vars inlösen ej kunde påfordras, skulle ersättas; ersättningen skulle utgå med högst det belopp som skiljde mellan egendomens skäliga värde och det pris, som normalt kunde påräknas vid försäljning. Nyttjanderättsavtal och hyresavtal skulle övertagas. Men staten skulle icke vara skyldig övertaga kontrakt angående inköp och transport av olja.

Ersättning för mistad anställning inom oljehandeln skulle utgå till svensk medborgare, som vid monopolets ikraftträdande fyllt tjugofyra år och haft sin huvudsakliga arbetsinkomst under de tre närmast föregående åren från anställning inom oljebranschen; (vid införandet år 1943 av tobaksmonopolet voro motsvarande villkor tjugottio års ålder och fem års anställning). Med hänsyn till krigstidens förhållanden skulle avbrott i anställningen under krigsåren icke gälla. Ersättningen beräknas med hänsyn till mistad inkomst, beräknad efter 1946 års villkor och maximeras till femtontusen kronor (i tidigare förslag tiotusen kronor). Ersättningen föreslås kunna utgå antingen såsom livränta, såsom inkomstersättning eller såsom försörjningsbidrag till livränteberättigad efterlevande. Livränta skulle utgå till den, som uppnått fyrtiofem års ålder, och vara sex tiondelar av årsinkomsten 1946 under förutsättning av tjugofem års anställning; vid kortare anställning utgår ett minskat belopp. Inkomstersättning åter skulle utgå med en halv årsinkomst för de tre första

¹¹⁵⁾ Sid. 295 f.

anställningsåren med tillägg av tre tiondels årsinkomst för varje ytterligare anställningsår; möjlighet till engångsersättning skulle jämväl föreligga. Försörjningsbidrag slutligen skulle utgå till maka och barn under 18 år till avliden livrättetagar. Jämväl distrikts-agenter skulle beredas ersättning.¹¹⁶⁾

Förslag om införande av statligt monopol på *apotekens varuförsörjning* framlades av sakkunniga, som tillkallats att inom socialdepartementet biträda med utredning angående åtgärder för nedbringande av priser å läkemedel m. m. (SOU 1934: 35). Monopolet skulle begränsas till att avse försäljningen till apoteksinrättning av de varor, till vilkas detaljförsäljning apoteken i stort sett hade ensamrätt (apoteksvaror och första klassens gifter). Emellertid förutsattes, att monolets utövare skulle ha rätt att i konkurrensen med de enskilda företagen bedriva försäljning även av andra varor till apoteken. Av samma skäl borde monolets utövare även kunna försälja apoteksvarorna och första klassens gifter till andra än apotek. Statsmonopolet borde jämväl utsträckas att omfatta all import av giftiga ämnen av första klassen, oavsett om de giftiga ämnena vore läkemedel eller icke. Vidare borde fabrikant, som själv tillverkat giftigt ämne av första klassen, allenast medgivas rätt att sälja detsamma till statsmonopolet.¹¹⁷⁾

I ersättningsfrågan syntes, framhöllo de sakkunniga, allenast billighetsskäl kunna göras gällande; de sakkunniga återopade och anslöto sig till vad tobaksskattekommitté hade anfört i ämnet.¹¹⁸⁾ De grunder rörande ersättning för förlorad näringsverksamhet, vilka tillämpats vid tobaksmonolets övertagande av partihandeln, borde följas även vid behandlingen av denna ersättningsfråga.¹¹⁹⁾ Kravet, att minst tjugofem procent av ett företags varuförsäljning måste komma på monopoliserade varor för att ersättning skulle utgå, syntes även för handeln med apoteksvaror vara väl avvägt. Vidare borde de ersättningsberättigade bland grossisterna, på samma sätt som skett vid tobaksmonolets inrättande, uppdelas i tre grupper med hänsyn till den andel av totalomsättningen, som försäljningen av de monopoliserade varorna ägde. Gränserna skulle bestämmas till minst tjugofem men icke femtio, minst femtio men

¹¹⁶⁾ Sid. 293 ff.

¹¹⁷⁾ SOU 1934:35, sid. 127 ff.

¹¹⁸⁾ SOU 1934:35, sid. 160, jfr sid. 170.

¹¹⁹⁾ SOU 1934:35, sid. 175 ff.

icke sjuttiofem och minst sjuttiofem procent. Vidare skulle omsättningen och icke nettovinsten läggas till grund för ersättningens beräkande, enär monopolet endast drabbade en del av rörelsen och dennas andel i vinsten icke kunde angivas. Enligt dessa grundsatser föreslogo de sakkunniga, att ersättningen för partihandlare, tillhörande den mellersta gruppen (femtio—sjuttiofem procent av omsättningen belöpande på av monopolet övertagna varor) skulle utgå med fjorton procent av medelårsomsättningen under de fyra kalenderåren före läkemedelscentralens inrättande. Till de firmor, vilkas omsättning av i framtiden till försäljning förbjudna apoteksvaror varit mindre, skulle tio procent av medelårsomsättningen utgå, och till dem, för vilka de monopoliserade varorna utgjort mer än sjuttiofem procent av omsättningen, aderton procent av denna (förslag till förordning § 7).

Av de materiella tillgångarna skulle grosshandlare äga påfordra inlösen av lösa inventarier, uteslutande eller huvudsakligen användbara för den monopoliserade handeln, samt honom tillhörigt, i riket befintligt varulager. Inlösningstvånget skulle avse endast sådana objekt, vilka till följd av förbudet mot utövande i viss utsträckning av näringen icke vidare kunde komma till användning i den enskilde ägarens hand. Inlösning skulle ske endast av varor eller föremål i fullgott skick och i förhållande till rörelsens normala omfattning rimliga kvantiteter. Priset skulle bestämmas efter vad egendomen prövades skäligen vara värd med hänsyn till fortsatt användbarhet för apoteksvaruhandel, utom för varor, där värdering skulle ske på grundval av inköpskostnaden. I fråga om icke inlösningspliktiga inventarier och fastigheter skulle ersättning för värdeminskning erläggas; denna borde beräknas till belopp svarande mot skillnaden mellan vad egendomen kunde anses vara värd och det pris, den under normala förhållanden skulle betinga vid försäljning (§§ 4 och 5). Bedreves rörelsen i förhyrda lokaler eller hade annat avtal om nyttjanderätt träffats, som icke kunde fullföljas med anledning av monopolets inrättande, skulle det åligga monopolet att övertaga partihandlarens skyldigheter, såvida avtalet upprättats eller förnyats vid någon tidpunkt, icke alltför näraliggande tiden för monopolets ikraftträdande (§ 6).

I fråga om ersättning åt den inom rörelsen anställda personalen, vilken icke skulle övertagas i läkemedelscentralens tjänst, ansågo de sakkunniga, liksom tidigare tobaksskattekommittéade, goda skäl förefinnas att uppställa en skillnad i ersättningshänseende mellan

yrkesutbildade och icke yrkesutbildade anställda. Till yrkesutbildad personal skulle hänföras affärsledare, handelsresande, platsförsäljare, analytiker och lagerchefer.¹²⁰⁾ Dessa tjänstemän skulle erhålla en halv medelårsinkomst för de fyra närmaste kalenderåren före monopolets inrättande samt en femtedels medelårsinkomst för varje tidigare verksamhetsår, som motsvarades av två levnadsår över tjugooett år; beloppet maximerades till etthundratusen kronor. Till övriga anställda skulle erläggas en halv medelårsinkomst (§ 8). Härutöver skulle skäliga understöd kunna utbetalas (§ 9).

Jämväl i det år 1938 framlagda betänkandet rörande åtgärder för enhetliggörande av det svenska *järnvägsnätet* (SOU 1938: 28) — som närmast åsyftade en monopolisering¹²¹⁾ — har ställning tagits till frågan om ersättning för förlorad näringsrättighet. De sakkunniga hava erinrat icke endast om vad tobaksskattekommittéerade anförde år 1911 angående billigheten såsom enda grund för ersättning, utan jämväl om riksdagsutskottets uttalande, att full rättvisa skulle skipas och full gottgörelse lämnas för förlorad näringsverksamhet.¹²²⁾ De sakkunniga säga sig dock hava funnit överflödigt att närmare pröva detta rättsliga spörsmål. Ty det vore uppenbart, att »allmänna rättsregler kräva, att full ersättning lämnas för det värde, som kan visas ligga i det förmögenhetsobjekt, som ägaren genom en ny lagstiftning kan komma att avstå till staten eller annan». Detta värde finge »anses inbegripa även det ekonomiska värdet av rättigheten att driva järnvägen». Om emellertid allmänna rättsregler kräva ersättning, kan denna icke bero enbart av billighet. I verkligheten hava de sakkunniga sålunda besvarat frågan om ersättningens rätta grund, och detta i ordalag, som starkt erinra om Reuterskiölds argumentation i tobaksskattekommitterades betänkande år 1911.

De sakkunniga uttalade sig jämväl om de normer, vilka borde tillämpas vid en värdering av järnvägarnas »affärsvärde». Av särskild vikt vore frågan om de verksamhetsår, vilka borde läggas till grund för ett fastställande av genomsnittsavkastningen. Uppenbarligen, framhålla de sakkunniga, bör denna tidrymd göras så lång, att varken en tillfällig lågkonjunktur eller en tillfällig högkonjunktur finge möjlighet att ensidigt inverka på resultatet av

¹²⁰⁾ SOU 1934: 35, sid. 177 ff., 180.

¹²¹⁾ Jfr *Reuterskiöld* i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1938, sid. 382.

¹²²⁾ Sid. 92 f.

värderingen. Med hänsyn därtill föreslogos de tio före värderingsåret närmast liggande åren med borträknande av de två bästa och de två sämsta åren.¹²³⁾

Förbud mot näring i vinningssyfte.

I det föregående har en redogörelse lämnats för de fall, då utövandet av viss näring i vinningssyfte förbehållits staten och förbjudits näringsutöware, ävensom för de fall, då dylik monopolisering övervägts. Det har av den lämnade redogörelsen framgått, att staten icke kunnat undandraga sig att ersätta de enskilde för härvid vållade förluster, även om rättslig skyldighet därtill ofta icke erkänts och ersättningen då motiverats av billighet.

Emellertid utgöra de sålunda anförda fallen ingalunda de enda, då staten förbjudit fortsatt utövande av viss näring. Detta har nämligen, som tidigare nämnts, jämväl skett under andra omständigheter.

Närmast de nyss redovisade monopoliseringsåtgärderna torde de stå, vilka innebära förbud för enskilda att driva viss näring och detta skett i syfte att skapa vinning men där förbudet icke varit förenat med förbehåll om statligt monopol, utan förbudet ensamt varit tillräckligt för vinningens uppkomst. Exempel på dylikt förbud att utöva viss näring erbjuder i vårt land en tidigare planerad lagstiftning om margarintillverkning.¹²⁴⁾ Läget var här det, att margarinproduktionen medförde ekonomiska förluster för det redan av kris hotade svenska jordbruket. Under åberopande härav men jämväl av de allmänna intressen, vilka krävde ett gott och fullvärdigt näringsämne, hemställdes inom riksdagen år 1888 å ena sidan om kontroll över handeln med och tillverkningen av margarin, å andra sidan om förbud mot tillverkning och import av denna vara. Riksdagens andra kammare beslöt för sin del att hos Kungl. Maj:t hemställa om förbud, medan första kammaren åtnöjde sig med att påyrka skärpt kontroll. Vid utskottsbehandlingen¹²⁵⁾ framhöll första kammarens första tillfälliga utskott, att ett förbud mot tillverkning av margarin, om sådant skulle komma till stånd, måste vara förenat med skyldighet för staten att inlösa redan be-

¹²³⁾ Sid. 143 f.

¹²⁴⁾ Jfr norsk rätt *Skeie*, Eiendomsret og Statsmonopol (1923), sid. 293; *Schjødt*, Erstatningsspørsmål ved gjennomføring av statsmonopol, bil. till Förhandlingar å det sjuttonde nordiska juristmötet (1937), sid. 60 ff.

¹²⁵⁾ Första kammarens 1:a tillf. utsk. utl. nr 21/1888, sid. 10.

fintliga »konstsmörfabriker» eller på annat sätt lämna innehavarna av desamma nöjaktig ersättning för den förlust, som kunde tillskyndas dem av förbudet. Framställning om dylik ersättning hade, upplyste utskottet, redan blivit till Kungl. Maj:t ingiven av det ena av de två i Sverige verksamma bolag, som framställde margarin. Bolaget hade härvid beräknat den skada, det komme att lida, om dess verksamhet avbrötes, till minst femtiotusen kronor. Det funnes icke något tvivel, att även den andra fabriken komme att framställa enahanda anspråk.

Frågan förföll till följd av kamrarnas skiljaktiga beslut vid 1888 års riksdag men återupptogs följande år. Härvid förordade första kammarens första tillfälliga utskott likaledes endast skärpt kontroll vid tillverkning inom riket — ej tillverkningsförbud. Utskottet tillfogade, att därmed förfölle varje anspråk på ersättning till redan befintliga margarinfabriker, »en fråga som eljest icke utan vissa svårigheter och endast med avsevärda kostnader torde kunna rättvist lösas».¹²⁶⁾

Av det anförda torde framgå, att i detta fall åtminstone vägande uttalanden gjordes till förmån för ersättning åt de av ett förbud drabbade näringsidkarna. Det synes sannolikt, att därtill bidragit det vinningssyfte, som föranledde den föreslagna åtgärden. Då det föreslagna förbudet emellertid aldrig förverkligades, blev ersättningsfrågan aldrig slutligt avgjord.

Monopol i ordnings- och säkerhetssyfte.

Av en ur här anlagda synpunkt väsentligen annan karaktär äro de fall, då näring förbjudits och överförts i allmän drift, men detta icke skett i vinningssyfte utan för att säkerställa allmän ordning och trygghet.

Exempel å sådan monopolisering av näring erbjuda de statliga handels- och importregleringarna under de av de båda världskrigen föranledda kriserna ävensom den av jordbrukskrisen under 1930-talet föranledda jordbrukspolitiken.

Under år 1917 och följande år var spannmålshandeln — ehuru genom tillståndstvång och med tillämpning av förfogandelagen — reglerad på sätt som, bland andra, statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet betecknat såsom ett statligt import- och handels-

¹²⁶⁾ Utl. nr 14/1889, sid. 11; Riksd. skr. nr 71.

monopol.¹²⁷⁾ År 1919 upprättades ett direkt monopol å införsel av vete och råg samt mjöl och gryn därav samt å handel med vetemjöl. Det hade till uppgift att underlätta övergången till normala förhållanden. Monopolet handhades av föreningen Sveriges kvarnintressenter, som i gengäld förband sig, bland annat, att till medlem upptaga varje handelskvarn i vetemjöl, som hade rörelse före år 1915 och fortfarande drev rörelsen.¹²⁸⁾

Motsvarande förfarande tillämpades i fråga om handeln med socker. Denna reglerades först med stöd av förfoganderättslagen, men därefter upprättades, för en övergångstid, ett statligt införselmonopol¹²⁹⁾ (KF den 16 juli 1919 nr 435, KF den 22 oktober 1920, nr 690).

Vid jordbruksregleringens utformande infördes ånyo år 1931 i prisreglerande syfte importmonopol å vete, råg och spannmålsblandning därav, mjöl av vete eller råg samt gryn av vete. Den av kommerskollegium under ärendets behandling framförda åsikten, att ett dylikt monopol skulle innebära ett allvarligt övergrepp mot en i lagliga former bedriven näring, oförenligt med vår åt de svenska företagarna lagligen tillförsäkrade näringsfrihet, vann icke beaktande.¹³⁰⁾

Detta monopol erhöll den utformningen, att staten i avtal med svenska spannmålsföreningen tillförsäkrade föreningen att för viss tid annan än föreningen ej skulle äga laglig rätt att, utan föreningens medgivande, till riket införa nämnda varor. Föreningen förband sig i gengäld att under viss tid till vissa priser inköpa all inom landet odlad, salubjuden spannmål av vete eller råg. Vid monolets införande framhölls, att genom vinnande av medlemskap i föreningen möjlighet till import stode öppen för varje handelskvarn. Motsvarande importmonopol avseende socker, upprättades år 1932 (KF den 22 februari 1932, nr 30). Ensamrätt till import tillerkändes, genom avtal, svenska sockerfabriksaktiebolaget och mellersta Sveriges sockerfabriksaktiebolag. År 1933 följde slutligen ett importmonopol å mjölk och mejeriprodukter (KF den 10 februari 1933, nr 29, jfr KF den 20 oktober 1933, nr 575).

Under senaste världskrig slutligen hava — ehuru i tillståndstvångets form — faktiska importmonopol i ett flertal fall upp-

¹²⁷⁾ K. prop. 1919, B, nr 1, sid. 4 ff.

¹²⁸⁾ KF 21/8 1919 nr 547, 548 och 549.

¹²⁹⁾ K. prop. nr 405/1919, K. prop. nr 188/1920.

¹³⁰⁾ K. prop. nr 216/1931, sid. 17 f.

rättats.¹³¹⁾ Vidare hava inrikes handelsregleringar verkstälts, vilka de facto inneburit monopol för i ena eller andra formen auktoriserade handlande.

Vid dessa monopoliska regleringar har, till skillnad mot vad fallet var vid de nyss refererade, icke någon ersättning utbetalats till dem, som därav lidit skada. Vål torde dessa monopol — särskilt de i samband med 1930-talets jordbruksstöd bildade — hava utformats så, att endast jämförelsevis ringa skada vållats enskilda företagare, varav i sin tur torde följt, att i regel orsak till ersättningsyrkande saknats.¹³²⁾ Men exempel saknas icke helt å sådan skada och icke heller å ersättningskrav framställda i anledning därav. Dessas behandling belyser, om än nödtorftigt, frågans principiella innebörd.

Sålunda anhöll den 22 oktober 1918 Göteborgs mjölförening, att folkhushållningskommissionen skulle utverka skälig ersättning för förlorad inkomst till vissa agenter, vilka genom statens ingripande i handeln med spannmål, mjöl och kvarnavfall blivit berövade sina agenturer för respektive kvarnar. Kommissionen förklarade sig icke äga befogenhet utbetala ersättning, men hänvisade sökandena att göra framställning hos Kungl. Maj:t. Sedan agenterna inkommit med en till Konungen ställd anhållan om ersättning, anförde kommissionen likväl i yttrande, att liknande framställningar om ersättning av allmänna medel för förlust, som förmenats hava genom statliga regleringsåtgärder tillfogats enskilda handelsidkare, lämnats utan bifall. Kungl. Maj:t fann i överensstämmelse härmed framställningen icke föranleda vidare åtgärd. Lika liten framgång hade en motionsvis i riksdagen framställd hemställan, att riksdagen i dessa fall skulle besluta ersättning för näringsverksamhet, som förlorats på grund av statsingripande. Förgäves anförde motionären, att fråga vore om tre kvarnagenter, vilka icke lyckats skaffa sig annat

¹³¹⁾ *Linder* i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1942, jfr *Sundberg* i Festskrift för svenska handelsagenters förening (1943) sid. 212 f. och där anförda författningar.

¹³²⁾ Jfr uttalandet i SOU 1936:10, sid. 28: »Visserligen ha under de senaste åren på olika områden av vår livsmedelsförsörjning reglerande åtgärder vidtagits från det allmännas sida, varigenom den fria näringsverksamheten mer eller mindre effektivt satts ur spelet ... Men karakteristiskt för dessa ingripanden har varit, att den statsreglerande verksamhetens utövande i regel anknutits till de företag och organ, vilka varit dess tidigare bärare, och att sålunda ett upphörande av dessa företag eller ett övertagande från statens sida av deras rörelse icke ifrågasatts. Ersättnings- och inlösningsfrågor ha av denna anledning ej i detta samband förekommit».

uppehålle, varför rättvisan syntes fordra sådant stöd, varom han hemställt.¹³³⁾

I fall av den innebörd, som ovan redovisats, har sålunda skadeersättning icke i vårt land av staten utbetalats. Tvångsregleringen har här skett icke för att skapa ett ekonomiskt utbyte för de tvångsreglerande statsmakterna eller för någon av dessa gynnad part, utan endast för att säkerställa allmän trygghet. Väl är detta för den skadelidande otillfredsställande. Skadan är för honom densamma, vad motivet till den skadevållande handlingen än är. Vägande invändningar mot denna praxis kunna därför göras.¹³⁴⁾ Men detta faller utom ramen för denna undersökning. I detta samband lär det vara tillräckligt att konstatera den av staten hittills i vårt land intagna ståndpunkten samt att fastslå, att den icke kan vara prejudicerande i fråga om ersättning vid monopolisering i vinningssyfte.

Förbud mot skadlig eller farlig näring.

Förbud mot viss närings utövande utan att näringsrätten överföres å staten eller viss företagare åter hava utfärdats i fall, då ett näringsfång befunnits skadligt eller farligt ur allmän synpunkt.

I vårt land hava sådana förbud utfärdats i några fall. Såsom de tobaksskattekommitterade anmärkt, förbjöds genom KF den 10 december 1897 barns användande vid offentliga förevisningar. Genom tillägg till SL 18: 13 kriminaliserades år 1911 försäljning av preventivmedel. De, som hade drivit sådan rörelse, förlorade härigenom möjlighet därtill.¹³⁵⁾ Först genom lagändring år 1938 samt utfärdandet den 9 september 1938 av en KF om handel med preventivmedel upphävdes detta förbud. Det ersattes då med tillståndstvång.

Icke i något av dessa fall har ersättning ifrågasatts till dem, vilka i följd av ny lagstiftning förlorade sin näring. Dess farlighet eller skadlighet ur allmänna synpunkter har fått bestänma ersättningsfrågans utgång.¹³⁶⁾ Att bedömningen av verksamhetens kvalitet och ersättningsfrågan är vansklig samt lätt medför otillfredsstäl-

¹³³⁾ Mot. AK nr 82/1919.

¹³⁴⁾ Jfr *Herlitz* i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1943, sid. 300.

¹³⁵⁾ K. prop. nr 223/1911; mot. FK nr 46/1911.

¹³⁶⁾ Jfr *Skeie*, a. a., sid. 288.

lande och orättvisa resultat, ligger emellertid i öppen dag.¹³⁷⁾ Men ej heller här kan fråga vara om ett ståndpunktstagande av betydelse för ersättningsreglerna vid monopol i vinningssyfte.

Inskränkning och hinder i näring utan förbud.

Slutligen framstår såsom en särskild grupp de fall, då genom annan åtgärd än totalt förbud inskränkning gjorts i enskild näringsutövning eller denna faktiskt omöjliggjorts. Svensk lagstiftning innehåller givetvis — liksom övriga länders — ett synnerligen stort antal exempel härpå. En näring, som dittills varit fri, har underkastats tillståndstvång, för ett yrke, som dittills varit fritt, ha behörighetsvillkor införts eller skärpts.

Det kan icke i detta samband ifrågakomma att lämna någon uttömmande redogörelse för svensk lagstiftning av sådan art. Det torde vara tillräckligt att redovisa vissa mera betydande och ur nu aktuell synpunkt belysande exempel.

Härvid intager rusdryckslagstiftningen ett bemärkt rum. Efter den gustavianska tidens misslyckade försök att skapa statliga brännerimonopol hade husbehovsbränningen år 1810 åter blivit i princip fri. Med början år 1855 skärptes lagstiftningen dock åter; fabriks-tillverkningen gynnades, och noggrannare kontroll över försäljningen infördes. Enligt KF den 18 januari 1855 (nr 12) finge brännvin tillverkas endast av den, som antingen vore enligt författningarna berättigad att idka fabriksrörelse, eller ock ägde eller innehade i mantal satt eller särskilt skattlagd jord. Den, som utan att genom jordinnehav vara berättigad till bränning, ville tillverka brännvin, skulle därom göra ansökning; i följd av ansökningen kunde tillstånd medgivas (§ 10). Vidare försvårades genom stadganden om redskaps beskaffenhet m. m. bränning i mindre brännerier och med s. k. enkla redskap. För bränneri i större eller mindre skala stadgades än ytterligare anmälningsplikt och avgiftsskyldighet av olika innebörd (§ 11 ff). Någon ersättning för förluster av möjligheten att bränna stadgades icke. Däremot infördes skyldighet

¹³⁷⁾ Kritik har sålunda riktats däremot att flygfotografering och försäljning av flygfoton förbjudits utan ersättning till vederbörande näringsidkare (motion i FK 1943:34) samt däremot, att ingen eller otillfredsställande ersättning lämnats innehavare av hotell- och restaurangrörelse, som av militära skäl förbjudits utöva sin näring. Jfr *Sundberg* i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1942, sid. 1 ff; *Herlitz*, *ibid.* 1943, sid. 300.

för det allmänna att lösa icke längre utnyttjningsbara redskap (§ 101)¹³⁸.)

Handeln med brännvin reglerades i en och samma dag utfärdad förordning (nr 13). Här lämnades försäljning av mera än femton kannor fortfarande fri (§ 1), men minuthandel och utskänkning krävde tillstånd; dessa rättigheter försåldes (§§ 2, 4).

Någon ersättning för dem, som förlorat näringsrätt, stadgades icke. Men gästgiveri, som redan ägde tillstånd till utskänkning enligt äldre rätt, skulle därvid bibehållas (§ 12). Likaså bevarades de i städerna på burskap eller särskilda tillståndsresolutioner vilande utskänkingsrättigheterna. Dessa medgivanden blevo normerande även för senare författningar.

Mot det skydd för gästgivarnas utskänkingsrättigheter, som 1855 års KF lämnade, riktades väl inom kort angrepp. De avisades emellertid med hänvisning till gällande rättsprinciper. Genom KF den 26 augusti 1873 begränsades dock gästgivares från tiden före 1855 kvarstående rättighet till att avse allenast ägaren till gästgiveriet och hans hustru, så länge någon av dem levde och besörjde gästgiverihållningen själv eller genom annan behörig person (§ 12). Det framgår av bevillningsutskottets betänkande (nr 13/1872), att utskottet ansåg denna åtgärd möjlig, enär rättigheten till utskänkning i detta fall vore »helt och hållet personlig» och icke bunden vid jorden; utskottet stödde denna åsikt å det förhållandet, att rättigheten kunde uppsägas och förverkas av gästgivaren, ävensom därå, att om flere åboar svarat för gästgiveriet, utskänkingsrätten tillkommit den åbo, som för tillfället besörjde gästgiverihållningen. Tvenne reservanter i utskottet, som betraktade utskänkingsrätten såsom hörande till hemmanet, ansågo i följd härav, att begränsningen av rättigheten innebar en orättmätig rättskränkning. Senare vidtogs den ytterligare inskränkning i utskänkingsrättigheterna, att försäljning endast finge ske till förtäring å stället. Reformen innebar emellertid icke någon kränkning av de äldre privilegier, vilka garanterade fri utskänkning — gästgiverierna ansågos icke hava sådan — enär vissa innehavare redan tidigare själva infört en mot den nya författningen svarande praxis, och särskild överenskommelse träffades med övriga. Jämväl de äldre, före 1855 års förordning meddelade och å burskap eller särskilt

¹³⁸) Se härom den i Nykterhetskommitténs Betänkande 6 (1914) lämnade Redogörelse för lagstiftningen i Sverige.

privilegium grundade försäljningsrättigheterna i stad skonades vid 1905 års reform (§ 9).

I övrigt innebar 1905 års författning nya begränsningar av näringsfriheten inom rusdryckshandeln. Rättigheter till detaljhandel fingo sålunda i regel icke längre upplåtas åt enskilda, utan endast åt kommunala bolag (§§ 11—15).

Lagstiftningen om försäljning av vin och öl har likaså undergått en fortsatt skärpning. Medan denna hantering tidigare varit praktiskt taget fri, infördes med KF den 7 december 1866 tillståndstvång för vinförsäljning till förtäring på stället samt anmälningsskyldighet i fråga om dylik försäljning av öl, dricka m. fl. drycker. Genom KK den 22 februari 1873 utsträcktes tillståndstvånget att avse jämväl maltdrycker. Tillståndet var icke tidsbegränsat eller eljest inskränkt.

Ytterligare inskränkning i detta näringsfång följde med KF den 18 september 1874 (nr 62). Tillstånden för utskänkning av vin och maltdrycker skulle hädanefter utfärdas endast tills vidare. Tillstånd att utan samband med servering hålla allmänheten till handa vin och maltdrycker åter finge beviljas för högst tre år.

Rättigheter, som utdelats före år 1874, finge likväl fortfarande bestå; den nya författningen ansågs icke böra medföra ingrepp i dem.

Med 1905 års förordning, som bestod intill 1917 års ovannämnda lagstiftning, gjordes samtliga tillstånd bestämt tidsbegränsade till högst tre år (§ 7). Även härvid bevarades emellertid de före år 1874 vunna rättigheterna (övergångsstadgande mom. 2).

Partihandeln med vin, som tidigare varit fri, underkastades med KF den 24 oktober 1885 tillståndstvång. i vad avsåg kvantiteter under tio liter; tillstånd skulle meddelas tills vidare. Motsvarande stadgande angående maltdrycker infördes med KK den 2 juni 1893; genom KK den 16 juli 1897 utsträcktes tillståndstvånget att avse även kringförande för försäljning av dessa drycker.

Icke i något av dessa fall har sålunda ersättning erlagts för näringsrätt, som förlorats genom införande av tillståndstvång eller eljest. Den ersättning, som 1855 tillerkändes dem, vilka icke längre kunde nyttja vissa brännvinsbränneriredskap, är knappast att betrakta såsom ersättning för förlorad näringsrätt utan såsom en begränsad ersättning för skada, eljest vållad av lag. Däremot har lagstiftaren i flere fall respekterat tidigare beviljade rättigheter av viss särpräglad valör.

Skälet till att ersättning icke erlagts torde vara, att syftet med de gjorda inskränkningarna i näringsfriheten i varje fall i väsentlig mån varit att främja nykterhet och sedlighet. Om man emellertid sammanställer detta med att lagstiftaren 1917 och följande år motiverade underlåten ersättning åt flertalet näringsidkare i denna bransch därmed, att de redan hade tidsbegränsade tillstånd, blir resultatet egenartat: om en näring så att säga stegvis, via dylikt tillståndstvång, monopoliseras, kan ersättning vid monopolisering undvikas. Förhållandet torde belysa det felaktiga i den snäva begränsning av de ersättningsregler, som härutinnan fått gälla i vårt land.

Sammanfattning.

Såsom framgår av den verkställda undersökningen hava olika meningar i vårt land hävdats i frågan, huruvida rättslig plikt föreligger eller icke för det allmänna att ersätta näringsrätt, som i vinningssyfte berövas den enskilde.

I tobaksskattekommitterades betänkande år 1911 har i princip hävdats, att dylik plikt icke föreligger. Dock företrädde då motsatt åsikt av flere framstående rättslärda, och det torde få anses i varje fall mest sannolikt, att finansministern och riksdagen närmast anslutit sig till deras åsikt. I senare betänkanden har likväl tobaksskattekommitterades uppfattning i regel osjälvständigt återgivits, utan att någon opposition däremot förmärkts. Att märka är dock den fastare hållning, som ämbetsverken intogo till frågan om ersättning vid rusdrycksmonopolets införande, ävensom den från tobaksskattekommitterades avvikande mening, som kommitterade för järnvägsnätets förenhetligande uttalat.

Emellertid har monopolisering i vinningssyfte likväl icke i vårt land företagits, utan att ersättning lämnats. Ej heller har i framlagda monopolförslag hävdats annat än att ersättning borde utgå. De undantag, som utredningarna i fråga om oljehandeln utgöra, motiveras icke med annan uppfattning i sakfrågan, utan med skiftande, särskilda omständigheter, såsom att ifrågavarande näring icke vore lönsam eller att dess stora lönsamhet vore beroende av extraordinära förhållanden, skäl, vilka i andra samband icke av statsmakterna ansetts giltiga. Ersättning skulle uppenbarligen hava utgått jämväl i fall att näring förbjudits i syfte att bereda annan näringsutövare vinst.

Däremot har ersättning vägrats i de fall, då monopol införts eller näring förbjudits utan att vinningssyfte — för kronan eller annan — förelegat.

Grunden för ersättnings medgivande synes sålunda klar. Den är värdet av den näring, som frånges den enskilde och vilket värde överföres å staten eller eljest skulle komma annan till godo. Lika väl som ersättningsreglerna för expropriation och förfogande utbildats vid sidan av — men med grund i — gällande grundlag, har sålunda ett särskilt ersättningsinstitut utbildats vid monopolisering.

Ersättning har vid monopolisering beviljats för tre olika ändamål: för att kompensera förlorad näringsverksamhet, för att ersätta i rörelse utnyttjad fast och lös egendom m. m., samt slutligen för att ersätta förlorad tjänst.

Det torde få anses ligga i sakens natur, att de normer skiftat, enligt vilka ersättning för förlorad näringsverksamhet beviljats. Hänsyn har, såsom framhållits i fråga om tobaks-, tobakshandels- och tobaksimportmonopolen, tagits till rörelsens ålder, till skillnaden mellan fabriks- och handelsidkare, rörelsens beroende av innehavarens person och varor m. m. Ju äldre, mer inarbetat och mindre beroende av innehavarens person ett företag ansetts vara, dess större ersättning har ansetts böra erläggas för förlusten av näringsrättigheten. Vid tobaksmonopolets införande erlades sålunda högst tolv och en halv gånger nettovinsten. Härvid hade dock en kapitalisering av beräknade framtida vinster skett efter fem procents ränta; skulle, vilket för närvarande borde vara fallet, lägre räntesats tillämpas, skulle beloppet bliva väsentligt högre. Vid det föreslagna kaffemonopolet medgavs ersättning med högst tretton gånger medelhandelsvinsten. Vid tobaksimportens monopolisering åter hölls ersättningen så lågt som högst fyra gånger vinsten, men här var det ock fråga om en litet lönsam näringsgren.

Av vikt för denna beräkning har vidare valet av de årsresultat varit — kvalifikationsåren — vilkas genomsnitt skola anses utgöra normal vinst. Vid tobaksmonopolets införande valdes sju föregående år, varvid bästa och sämsta årsresultatet icke medräknades; vid monopolets utsträckning till grosshandeln de föregående fyra åren. I dessa fall synes valet av kvalifikationsår icke hava vållat någon svårighet, utan genomsnittet ansetts rättvisande. Vid tobaksimportens monopolisering år 1943 åter framhölls, efter en senare tids erfarenheter, att kvalifikationsåren borde så väljas, att kon-

junkturväxlingarna eliminerades, varför en tioårsperiod vore rättvis. I förslaget till kaffemonopol har en något mindre lång men dock avsevärd kvalifikationstid beräknats, nämligen sju år. I förslaget till järnvägsnätets förenhetligande framhölls likaså vikten av en kvalifikationstid, som uteslöte hög- och lågkonjunkturer och föreslogs en tioårsperiod med uteslutande av de två bästa och två sämsta åren. Häremot kontrastera förslagen till oljemonopol, där avvisandet av ersättningsanspråk tvärtom motiveras med förhållanden, framkallade av i ena fallet tillfällig lågkonjunktur (1933), i andra fallet åter rådande högkonjunktur (1947).

Jämväl andra skiljaktigheter vid denna ersättnings beräkning — dock av mer teknisk natur — föreligga. I regel har nettovinsten ansetts rättvis och möjlig att lägga till grund för ersättningsens beräkning, men vid tobaksgrosshandelns monopolisering liksom i förslaget till läkemedelsmonopol har omsättningen valts, då nettovinsten icke vid partiell monopolisering av en rörelse ansetts kunna tillförlitligen utredas.

Ersättningsreglerna för övertagen egendom åter präglas därav, att övertagandet icke sker tvångsmässigt. Tvärtom utgör inlösen av egendom en förmån, som den enskilde kan begära av staten. Övertagandet avser sålunda att skydda den enskilde för förlust. Prissättningen har härvid tidigare bestämts så, att fastigheter och inventarier skulle ersättas med vad de skäligen vore värda vid fortsatt användning i näringen; i senare förslag och vid tobaksimportens monopolisering skall priset endast vara »skäligt». I fråga om varor har inköpspriset varit normerande. Inlösningsreglerna kompletterades slutligen av stadganden, att kronan skall ersätta av monopolet vållad värdeminskning i fråga om inventarier och fastigheter, som icke inlösas. Härvid utgives skillnaden mellan skäligt värde efter monopolisering och vad eljest kunnat erhållas. Någon fullständig parallell föreligger sålunda icke här med expropriationslagstiftningen. Det är nämligen snarast fråga om ersättning grundad allenast å skada, vållad av monopollagstiftning, icke om utgivande av motvärdet till tvångsövertagen egendom.

Ersättningarna till de anställda, vilka genom monopolet gå förlustiga sina platser, hava knappast heller något direkt samband med tvångsövertagande av egendom, utan utgöra ersättning för skada, vållad av lag. Även här hava olika principer dryftats. Vid tobaksmonopolets införande år 1914 präglades ersättningsreglerna sålunda av en strävan att kompensera den förlust, den anställda led av mono-

polets införande, utan beaktande av hans övriga försörjningsmöjligheter. I förslagen till kaffe- och oljemonopol åter betonas ersättningens karaktär av stöd under en tvungen arbetslöshet fram till den dag, vederbörande vunnit ny anställning. Vid ersättningarna i följd av tobaksmonopolet beaktades skillnaden mellan yrkesutbildad personal — som ansågs göra en större förlust — och icke yrkesutbildad, medan vid de föreslagna kaffe- och oljemonopolen dylik åtskillnad icke göres. År 1914 utbetalades ersättningen omedelbart och i ett belopp; senare har man strävat efter att införa årliga betalningar.

V.

Doktrin.

Spörsmålet om näringsrättens natur och ersättningsskyldighet vid inrättande av monopol har i svensk doktrin behandlats dels i de uttalanden i samband med aktuella spörsmål, för vilka ovan redovisats, dels ock i några självständiga arbeten.

Undén har sålunda i Tidsskrift for Retsvidenskab 1913 (Några ord om näringskoncessioner enligt svensk rätt) underkastat hit hörande frågor en granskning. Han har härvid i första hand sökt analysera det allmänna näringsberättigandets rättsliga natur. I anslutning till dåtida tyska teoretiker ägnar han den frågan uppmärksamhet, huruvida fråga härvid vore om en »subjektiv rättighet» eller ej. Väl medgiver Undén under erinran om vad Winroth yttrat i tobaksskatteutredningen, att man i de faktiska förhållandenas natur lätt kunde påvisa beröringspunkter mellan näringsrättigheter och immateriella förmögenhetsrättigheter. Men detta vore dock icke tillräckligt. Det funnes icke erforderligt stöd vare sig i lagstiftning eller rättspraxis — Undén stöder sig härvid å tobaksskattekommitterades uttalanden — för ett antagande, att det allmänna näringsberättigandet vore en subjektiv privat rättighet.¹³⁹⁾ Annorlunda förhölle det sig med koncessioner. Myndighets medgivande av ett eller annat slag vore en mera antaglig rättstitel än grundandet av en näringsrörelse.¹⁴⁰⁾ Bland koncessionerna måste man skilja mellan personliga koncessioner — tillstånd för bestämd person att utöva eljest förbjuden näring, såsom gårdfarihandel — och reala koncessioner, vilka voro knutna till visst objekt, företag, såsom tillstånd att utföra viss elektrisk anläggning; slutligen funnes blandade koncessioner med drag av båda huvudtyperna. Ehuru Undén sålunda bygger å skillnaden mellan anmälan och tillstånd, drager han dock

¹³⁹⁾ Sid. 84.

¹⁴⁰⁾ Sid. 89.

till slut icke härur den generella slutsats, att alla dylika koncessioner skulle medföra en bestående subjektiv rätt. Tvärtom förnekar Undén, att personliga koncessioner överhuvud kunna medföra någon sådan rätt; stöd härför skola vissa anförda exempel lämna — vilka dock utgöra särfall — på att sådana tillstånd kunna vara givna med förbehåll om återkallelse. De reala koncessionerna tillerkänner Undén väl större beständighet men ifrågasätter samtidigt, om det icke är en billighetsgrundsats, icke ett lagbud, som även i dessa fall utgör den enskilde koncessionshavarens skydd mot statsmakten.

Den av Undén utförda undersökningen bygger sålunda — i anslutning till då tongivande kontinental doktrin — väsentligen å en analys av formerna för rättigheternas medgivande samt av lagstiftarens eller myndighetens syfte. Vid metodens tillämpning å svenska förhållanden har Undén intagit en synnerligen restriktiv hållning. Genom strängheten i de krav han ställer å uttrycken för en vilja att lämna ett bestående berättigande har han nästan helt undgått att erkänna skyddade rättigheter inom den svenska näringsrätten.

Lundstedt har i en år 1914 offentliggjord bilaga till femte delen av nykterhetskommitténs betänkanden behandlat frågan om ersättning till rusdrycksförsäljare i anledning av förlust genom ny försäljningsförordning. Lundstedt har, liksom Undén, tagit till utgångspunkt frågan, huruvida de skadelidande voro innehavare av »subjektiva rättigheter». Så fann Lundstedt fallet vara med dem, vilka hade utminuterings- och utskänkningsrättigheter enligt gällande brännvinsförsäljningsförordning §§ 12, 14 eller 17: 1, 2 samt § 7 förordningen angående försäljning av vin och öl. Det allmänna berättigandet enligt NärF gäve däremot, framhåller jämväl Lundstedt, icke någon subjektiv rättighet. Ej heller vore detta fallet med rätten till öltillverkning jämlikt KF den 7 augusti 1907, § 1, eller den denna rätt åtföljande försäljningsrätten; att KB skulle utfärda tillståndsbevis kvalificerade i dessa fall icke rätten, enär tillståndet endast följde av anmälan — om koncession i egentlig mening vore alltså ej fråga.¹⁴¹⁾ Ej heller gästgivarnas utskänkningsbefogenhet enligt brännvinsförsäljningsförordningen § 10 utgjorde något privilegium; till skillnad mot tobaksskattekommittén fann Lundstedt, att denna rättighet kunde utan ersättning indragas. Lagrummet i fråga innehölle nämligen icke en definitiv rättslig disposition från

¹⁴¹⁾ Sid. 425.

statens sida till förmån för någon slutgiltigt berättigad. Ett lagstaddande såsom sådant kunde aldrig utgöra den omedelbara grunden för en stadigvarande personlig rättighet. Lagstiftaren hade icke velat tillförsäkra utskänkingsutövarna rättighetens fortfarande tillgodonjutande längre än under förordningens giltighetstid.¹⁴²⁾ Enahanda gällde utskänkingsrättighet enligt övergångsstadgandet 2 i MF.

Sundberg åter har i skilda sammanhang — vid nordiska juristmötet i Helsingfors år 1937 och särskilt i Festskrift för Svenska handelsagenters förening år 1944 — intagit en från Undéns och Lundstedts avvikande, närmast om Winroths erinrande ståndpunkt. Liksom Winroth har Sundberg framhållit det faktiska ekonomiska värdet i en driven rörelse samt den reella innebörden av en monopolisering nämligen ett berikande av staten och en häremot svarande ekonomisk förlust för den av monopolet drabbade.

Efter en översikt av hittills följda ersättningsregler ifrågasätter Sundberg i sist anförda arbete huruvida icke numera en sedvanerätt förelåg, enligt vilken monopolisering av näring måste följas av ersättning för den förlust, som enskild näringsidkare lede härav. Statsmakterna hade »genom ersättningsanspråkens reglering genom särskilda såsom prejudikatsbildande uppfattade författningar skapat en sådan fast praxis, att densamma ansetts bindande vid andra ifrågasatta näringsregleringar».¹⁴³⁾ Att billigheten härvid åberopats utgjorde icke något hinder för uppkomsten av en sedvanerätt. Tvärtom vore just billighetsregler sedvanerättens kärna. Anspråk å ersättning borde kunna göras gällande vid domstol.

¹⁴²⁾ Sid. 427 f.

¹⁴³⁾ Sid. 221.

VI.

*Föreligger
ersättningsplikt vid monopolisering
i vinningssyfte?*

Den verkställda undersökningen torde visa, att enligt svensk rätt den enskilde icke kan utan ersättning frångå sin egendom, vare sig genom förvaltningsåtgärd eller genom lagstiftning. Såväl RF § 16 som de för svensk rättsordning grundläggande principer, vilka komma till uttryck i RF §§ 74, 77 och 114, utgöra hinder häremot.

Skall denna grundsats tillämpas jämväl i fråga om näringsidkares rörelse? Av vad som anförts vid behandlingen av näringarnas grundlagsskydd framgår visserligen, att detta skydd måste anses omfatta ett dylikt intresse. RF § 16 har emellertid härutinnan varit föremål för skilda tolkningar och från kronans sida har upprepade gånger gjorts gällande, att stadgandet icke skulle äga nämnda innebörd. Grundlagsskyddet har sålunda hittills icke vid träffade avgöranden anförts som en avgörande omständighet. Icke desto mindre har man i vårt land aldrig i vinningssyfte monopoliserat någon näring utan att lämna ersättning jämväl för förlorad näringsrätt; detta har skett såväl vid tobaksmonopolets upprättande år 1914, dess utvidgning år 1916 och år 1943 som vid rusdrycksmonopolets faktiska införande år 1917. Samma ståndpunkt har — i princip — intagits i samtliga avgivna förslag till monopol; i de oljebranschen avseende förslagen motiveras friheten från ersättningskyldighet med vissa för branschen säregna förhållanden.

Huruvida den ersättning, som utgått till enskilda näringsidkare, varit betingad av billighet eller av skyldighet, har i den rättsvetenskapliga diskussionen och hos de politiska instanserna varit föremål för skiljaktiga meningar. Tobaksskattekommittéens majoritet, vars yttrande torde hava utformats av Björling, häv-

dade för sin del, att någon rättslig plikt för kronan att utgiva dylik ersättning icke föreläge. Motsatt ståndpunkt intogs emellertid av Winroth, Reuterskiöld och Grotenfelt. Samma uppfattning torde hava bestämt statsmakternas hållning. Finansministern betonade sålunda, att han haft för ögonen att giva näringsidkarna full gottgörelse. Vederbörande riksdagsutskott sade sig sträva efter att skapa full rättvisa. Båda uttalandena antyda att en rätt till ersättning ansetts föreligga. Likväl har den teoretiska ståndpunkten, att ersättning för förlorad näringsverksamhet i följd av monopol i vinningssyfte endast skulle kunna grundas å billighetssynpunkter, åter framförts vid senare upprättade monopol och i framlagda förslag till monopoliseringar. Ett betydelsefullt undantag utgör dock betänkandet om järnvägsnätets förenhetligande, där den teoretiska frågan lämnas öppen under hänvisning till att det vore uppenbart, »att allmänna rättsregler kräva, att full ersättning lämnas för det värde, som kan visas ligga i det förmögenhetsobjekt, som ägaren genom en ny lagstiftning kan komma att avstå till staten eller annan».

Emellertid lär redan det förhållandet, att billigheten alltid ansetts kräva ersättning, visa, att fråga icke endast är om utbetalandet av ett av godhet lämnat bidrag, utan att starkare skäl för ersättningen föreligga.

Åsikten, att ersättningsskyldighet vid monopolisering icke skulle föreligga, har motiverats enligt skilda linjer.

Enligt ett betraktelsesätt, som tidigare ofta mött i denna undersökning, kan näringsutövandet icke jämföras med vad som enligt expropriationsrättsliga regler skall ersättas. Med utgångspunkt i olika rättighetsbestämningar hava sålunda tobaksskattekommitterade, Björling, Undén och Lundstedt funnit, att det allmänna berättigandet enligt NärF icke medförde sådan rättighet, som vore skyddad mot statliga ingrepp; detta vore däremot fallet, har det samtidigt ehuru i olika mån medgivits, i fråga om vissa näringsrättsliga positioner, burskap, koncessioner och vissa tillstånd. Om en näringsgren, vars utövare icke stödde sig å dylika solenna upplåtelsehandlingar, monopoliserades, vore detta allenast att jämföras med varje annan ändring i lagstiftningen, i vars skadliga följder de enskilda måste finna sig. Någon parallell med expropriationslagstiftningen vore det icke tillåtet att draga.

Det är visserligen uppenbart, att företrädarna för denna åsikt

så tillvida hava fog för sin ståndpunkt som rätten att utöva näring i skilda hänseenden icke är jämställd med innehav av fastighet eller lösöre, ej heller med fordringsbevis, ej ens med den skyddade rätt, patenthavare åtnjuter. Den sedvanliga näringsrätten, som endast grundas å näringsfrihetsförordningens stadganden, korresponderar icke i samma omfattning som nyss nämnda rättigheter med skyddande stadganden i rättsordningen. Men äger denna omständighet den betydelse i förevarande hänseende, som tillmätts den?

Det kan icke vara tillfredsställande att avgöra det skydd en individs ekonomiska ställning åtnjuter efter ett dylikt, både ytterst teoretiskt och dessutom till riktigheten städse omstritt betraktelsesätt. Den anförda metoden innebär, att man bestämmer rättighetens karaktär med väsentlig hänsyn till de former, varunder berättigandet lämnats. Ett sådant tillvägagångssätt måste emellertid, vill det synas, förutsätta, att dessa former innebära något, som berättigar en dylik åtskillnad. Men det torde i varje fall ingalunda alltid vara fallet. Redan den tidigare gjorda undersökningen av skälen för näringsfrihetens införande visar, att avsikten därmed icke var att försämra näringsidkarnas rättsställning, utan tvärtom att förenkla formerna för vinnande av näringsrätt. När enligt NärF utlänning måste begära tillstånd för att kunna utöva en näring, som för den svenske medborgaren endast förutsätter anmälan, är avsikten givetvis icke att bereda den förre en mera tryggad ställning. Ej heller förefinnes sådant syfte i fråga om de näringar, vilka äro undantagna från NärF, såsom bokhandeln, badaryrket eller skrothandeln. Endast ordningsskäl hava bestämt, när tillståndstvång föreskrives. Enahanda lärer få gälla jämväl äldre tillstånd. Av vad skäl skall då den, som stöder sig på NärF intaga en sämre ställning än innehavaren av burskap för brännvinsbränning eller den, som före år 1874 vunnit tillstånd att skänka ut vin?

Påfallande är ock, att de olika författarna dragit gränserna olika, när de tagit ställning till vilka subjektiva näringsrättigheter, som föreligga. Medan tobaksskattekommittéade förklarat sig diit kunna hänföra burskapsägare, har Undén knappast velat erkänna förefintligheten av någon skyddad näringsrätt överhuvudtaget i vårt land, medan Lundstedt icke velat gå så långt. Häri ligger åter en antydning om bristfälligheten i den utgångspunkt, som valts för ersättningsfrågans besvarande.

I regel lär icke någon grund finnas för en åtskillnad i ersättningshänseende mellan den näringsrätt, som grundar sig enbart å utnyttjande av en allmän näringsfrihet, och den, som grundats å koncession, tillstånd eller burskap. Det sagda kräver emellertid omedelbart tvenne preciseringar. Undantag från den uppställda regeln föreligga nämligen i två riktningar.

Å ena sidan kan det förhållandet, att en rättighet av varaktig art noggrant preciserats icke sakna varje betydelse. Det i ett sådant medgivande liggande löftet kräver naturligen särskild respekt.^{143 a)} Att staten verkligen avsett att skapa en tryggad ställning åt vissa näringsidkare kan icke förnekas; innehavare av apoteksprivilegier utgöra exempel härpå. Men härav följer icke, att de näringsidkare, som endast stödjade sig å NärF, skulle i ersättningshänseende vara sämre ställda. Vare sig näringsidkaren grundat sin verksamhet å den erkända friheten för envar att driva sådan rörelse, som den han utövar, eller han nödgats inhämta särskilt berättigande, innebär en förändring i hans ställning för honom samma skada. På samma sätt innebär en monopolisering utan ersättning samma berikande av staten, vare sig fråga är om koncessionerad verksamhet eller icke. I dessa omständigheter ligga de fakta, vilka allena i detta samband förtjäna rättsligt beaktande.

Å andra sidan finnas exempel på, att en näringsrätt medgivits endast å viss tid eller tills vidare.¹⁴⁴⁾ I sådant fall finnes icke någon grund för ersättningskrav, därest tillstånden utlöpa och ej förnyas eller återkallas. Men härvid är det icke alls fråga om ett berättigande enligt NärF:s grundprincip utan om ett undantag härifrån. Av dessa fall kan därför omöjligen någon slutsats dragas rörande näringsrätten för övrigt. Och, såsom tidigare framhållits, ersättning borde i någon form utgå till de företag, som genom införande av dylik begränsning av näringsrätten få sin ställning försvagad, enär de eljest, såsom fallet blev med företagarna inom vin- och spritcentralen, riskera att icke få någon ersättning vare sig vid tillståndstvångets införande eller vid monopoliseringen.

Mot bakgrund av vad sålunda anförts i fråga om näringsrättighetens innebörd lär det te sig mera uppenbart, varför vid monopolisering av näring, som utövats endast med stöd av NärF, ersätt-

^{143 a)} Jfr *Gärdes och Herlitz* i KPr nr 207/1939 återgivna yttranden angående järnvägskoncessionernas rättsliga innebörd.

¹⁴⁴⁾ Jfr *Reuterskiöld*, Statsregementet, sid. 222.

ning i vårt land städse utbetalats och detta i trots av den principiella ståndpunkt, som samtidigt med större eller mindre styrka från kronans sida hävdats. Ehuru den slutsatsen dragits av vissa rättighetsbegrepp, att det rättsligen vore möjligt att utan ersättning monopolisera näring, har lagstiftaren haft en sundare känsla av att detta likväl icke låter sig göra. Lösningen har blivit, att man av »billighet» beviljat ersättning. En annan utväg ur samma svårighet hade kunnat vara den, att lagstiftaren valt att betrakta ett utnyttjat berättigande enligt NärF såsom en »välförvärvad rättighet». I stället för av billighet hade ersättning då måst utgå rättsenligt, enär näringsrätten teoretiskt hade inbegripits i rättigheternas grupp. Inom kontinental rättskipning och doktrin¹⁴⁵) saknas ingalunda exempel på en dylik begreppsbildning. Förhållandet ådagalägger ytterligare det oegentliga däri, att ersättningsfrågan besvaras med ledning av en osäker avgränsning av rättighetsbegreppet.

Vare sig näringsrätten bedömdes å det ena eller andra sättet, skulle emellertid enligt en annan linje i argumentationen mot ersättningsplikt dylik aldrig föreligga vid monopolisering, stödd å lag.

Ej heller detta skäl torde vara hållfast. För det första är enligt de resultat, som här vunnits, svensk rätt — liksom norsk — underordnad grundlagens bud, i vårt fall RF § 16. Berövande av enskild egendom och välfärd utan ersättning kan då icke ifrågakomma; härunder skall inbegripas jämväl näringsrättighet.

Även utan detta i positiv statsförfattningsrätt givna stöd är satsen om statens fullständiga frihet från ersättningsplikt alltför vid. Vål är den invändningen berättigad, att staten icke kan vara ersättningspliktig för varje skada, som vållas av lag. En dylik skyldighet skulle föra för långt och följas av den ofta lika orimliga konsekvensen, att medborgarna skola ersätta staten för fördelar, vunna av ny lag. Men å andra sidan är det icke en riktig slutsats, att staten skulle vara fri från ersättningsskyldighet, därför att skadan vållas av lag eller, riktigare, lagsverkställande. Det är för det första icke rimligt att staten skulle vara ersättningspliktig för skada, vållad av förvaltningsåtgärd, men undgå skadeståndet, då den kläder samma åtgärd i lagstiftningens form. Det är en ren fik-

¹⁴⁵) Se t. ex. *von Laun*, Das Recht vom Gewerbebetrieb (1908). Jfr Grotenfelts sid. 48 återgivna mening.

tion, när lagen säges såsom generell regel hava en inneboende säregenskap, som skulle göra det omöjligt för de av lagen drabbade att framställa ersättningsanspråk för liden skada. En lagregel drabbar nämligen icke alla utan endast de av regeln faktiskt berörda; dessa kunna vara lika få eller lika många, som skulle drabbats av en motsvarande förvaltningsåtgärd. Och slutligen vållar, såsom framhållits särskilt i fransk men även i svensk doktrin, lagen icke skadan utan förvaltningsåtgärden med stöd av lagen.¹⁴⁶⁾ Svaret på spørsmålet om statens ersättningsplikt måste lämnas efter andra linjer. Det är bland annat uppenbart, att skillnad måste göras mellan de olika fall, då skada vållats. Det faller icke inom ramen för denna undersökning att söka exakt fastställa gränserna för statens ersättningsplikt för varje skada, vållad av eller — rättare — med stöd av lagstiftning. Vad som här intresserar, är endast, huruvida dylik plikt föreligger vid monopolisering.

Icke någon tvekan kan råda om att vid en jämförelse mellan monopolisering och skadeståndsrättens principer förutsättningarna för skadeståndsplikt föreligga vid monopoliseringen. Genom en oriktig åtgärd av staten tillfogas den enskilde näringsidkaren, såsom med skärpa framhållits av Winroth, en ekonomisk förlust; han förlorar sin försörjningskälla och därmed förbundna värden. När motsvarande förhållande inträffar genom enskilds åtgärd, såsom i följd av illojal konkurrens eller ärekränkning, eller genom förvaltningsåtgärd — såsom då Stockholms stad i samband med sprängningsarbeten spärrade gatan utanför en restaurang¹⁴⁷⁾ — utgår skadestånd. Skulle detta då icke vara fallet, därest staten helt och slutgiltigt berövade företagaren hans näring?¹⁴⁸⁾

Slutligt avgörande måste en jämförelse med expropriationsrätten verka. Den gör det ock överflödigt att här söka besvara den för svensk rätts del outredda frågan om de exakta gränserna för statens ersättningsplikt vid lagstiftning i övrigt. Icke någon lärar vilja förneka, att en inarbetad rörelse representerar ett lika bety-

¹⁴⁶⁾ Jfr *Staedler* i Statsvetenskaplig Tidskrift 1944. Tidigare *Rydin*, a. a. 2 sid. 365 f. För fransk doktrin se särskilt *Duguít*.

¹⁴⁷⁾ NJA 1936, sid. 552.

¹⁴⁸⁾ Att detta icke är fallet, när näringen i sig utgör en fara för allmän säkerhet eller hälsa utgör icke något argument mot huvudprincipen. Vare sig man söker grunden till det allmännas rätt att — i princip — utan ersättning förbjuda sådan näring (såsom opiumhandel, bordeller) i nödrätt eller däri, att den enskildes verksamhet i dessa fall medför faror med skadeståndsförpliktelse, lärar någon befogad invändning mot denna rättsprincip knappast kunna göras. Vid undantagsvis utgående ersättning i dylika fall kan med fog förty talas om billighet.

dande ekonomiskt värde som aktier i ett företag. Rörelse är förty faktiskt jämförbar med de förmögenhetsobjekt, varå expropriationslagarna äro tillämpliga. Ej heller torde någon vilja göra gällande, att staten skulle äga laglig rätt att utan ersättning fråntaga aktieägarna i ett bolag deras aktier. Varför skulle då staten äga rätt att utan ersättning beröva bolaget dess rörelse och uppnå samma resultat? Någon tvekan kan icke heller råda därom, att överförandet och utnyttjandet av en rörelses värden till staten för denna innebär en vinning. Skulle ersättning icke utgå härför till dem, som förlora ifrågavarande värde, innebure detta, att bördan av statens förmögenhets- och inkomstökning endast drabbade dessa företagare. Ett dylikt förhållande skulle strida mot den självklara principen för fördelningen av statens bördor, att dessa skola delas lika, om ock i förhållande till medborgarnas prestationsförmåga.

Parallellen mellan monopoliseringen och expropriationsrätten klargör sålunda ersättningsfrågans rättsliga natur. Det är här icke endast fråga om ersättning för skada, vållad av staten — om ock i lagens form — utan jämväl om ett tvångsmässigt övertagande av enskild egendom och en åsyftad förbättring av statens — eller annans — ekonomiska ställning. Det är icke någon tillfällighet, att jämväl inom sådan doktrin, som drager snäva gränser för statens ersättningsplikt, denna dock erkännes vid monopolisering.¹⁴⁹⁾ Härvid är det icke fråga om billighet utan om rättstillämpning.

* *

*

Om det sålunda lär vara klart, att ersättning för förlorad näringsrätt vid monopolisering i vinningssyfte skall utgå, återstår frågan, huru denna ersättning skall beräknas.

Principen måste här liksom vid expropriation vara den, att ersättningen för vad som fråntages den enskilde skall återställa den härför utsatte i en lika god förmögenhetsställning, som den han hade före ingreppet.

I första hand skall förty den näringsrätt, som föreligger — den goodwill företaget åtnjuter — ersättas. Härvid lär böra beaktas, att en monopollagstiftning därutinnan skiljer sig från ett övertagande av annans rörelse genom frivillig överenskommelse, att ägaren icke äger frihet att själv välja tidpunkt för avståendet av

¹⁴⁹⁾ Se t. ex. *Hauriou*, *Précis de droit administratif* (1927), sid. 303.

sin egendom. Den största varsamhet bör därför iakttagas vid åberopandet av tillfälliga omständigheter, såsom en aktuell ringa lönsamhet. Om icke monopol kommit till stånd, hade näringsidkaren icke nödgats överlåta sin rörelse i detta ogynnsamma läge utan kunnat avvakta ett annat tillfälle. Det kan då icke vara rättvist att gentemot honom åberopa stundens omständigheter.

Vid beräkningen av denna ersättning uppkomma flera säregna problem; alla rörelser äga icke samma värde. Det är sålunda riktigt att vid fastställandet av en rörelses värde beakta sådana faktorer som dess ålder, dess beroende av ägarens person och konjunkturer. Dylika omständigheter beaktas vid rörelses överlåtande enskilda emellan och utgöra väsentliga faktorer vid dylik prissättning.¹⁵⁰⁾ Någon principiell invändning kan därför icke resas däremot, att ersättningsgrunderna för näringsrättigheten voro mindre liberala vid tobaksimportens monopolisering än vid upprättandet av tidigare monopol, enär denna näringsgren icke åtnjöt större lönsamhet. Ett annat förhållande är, att härvid objektivitet och rättvisa måste iakttagas. Härutinnan lär i synnerhet 1933 och 1947 års utredningar i fråga om oljebranschen brista dels därigenom, att tillfälliga omständigheter — ena gången förlustbringande verksamhet, andra gången alltför hög vinst — åberopats för avstyrkande av ersättning, dels ock genom icke rättvisande val av kvalifikations-tid.

Huru ersättningen för näringsrättigheter i övrigt skall beräknas, vilka avdrag från den årliga vinsten som må göras för en beräkning av den verkliga handelsvinsten, efter vilket tal handelsvinsten skall multipliceras för att bilda ett kapitaliserat värde, detta allt utgör spörsmål, som torde tillförlitligen kunna besvaras med ledning av praxis inom handelsrätten.

Vidare skall den egendom ersättas, som övertages. Det är härvid att märka, att vid monopols upprättande hittills fråga icke varit om tvångsövertagande av egendom, utan tvärtom om en skyldighet för monopolet att inlösa, vad den enskilde icke längre kan nyttja. De stadganden, som härom lämnats, kompletteras med föreskrift om ersättning för värdeminskning av egendom, vars inlösen icke av den enskilde kan framtvingas. I fråga om värderingsnormerna är emellertid påfallande, att de icke alltid varit sinsemellan överensstämmande, icke heller alltid avsett full ersättning. Vid

¹⁵⁰⁾ *Sillén*, Om värdering av good-will. i *Om Goodwill* (1944), sid. 22 ff.

ersättning för värdeminskning har uppenbarligen full ersättning avsetts; därvid skall nämligen utgivas skillnaden mellan egendomens värde efter monolets upprättande och vad den enskilde eljest skulle kunnat erhålla. Vid inlösning av fastigheter och inventarier skulle, enligt äldre stadganden och förslag, den ersättning utgivas, som vore skälig med hänsyn till egendomens användning i den monopoliserade näringen, men i senare förslag liksom vid 1943 års monopollagstiftning skall endast skälig ersättning lämnas. För lager slutligen skall inlösningspriset bestämmas med ledning av inköpspris. Principen om full ersättning har sålunda icke här konsekvent upprätthållits, varför ersättningsreglerna i denna del icke kunna anses tillfredsställande.

De personliga ersättningarna slutligen avse likaledes att täcka skada, vållad av monolet, icke ersättning för övertagen egendom. De överensstämma i princip till fullo med skyddet i RF § 16 för medborgares välfärd och erinra i viss mån om äldre tiders strävande för statliga befattningshavare att skydda befattningens ekonomiska värde. Emellertid kan även här en tendens att minska ersättningarna förmärkas. Skillnad göres sålunda icke längre mellan yrkesutbildad och icke yrkesutbildad personal, ehuru någon tvekan i regel icke kan råda därom, att förstnämnda grupp anställda göra den större förlusten. Stridande mot grunden för ersättningsplikten är jämväl, att ersättningarna motiveras med nödvändigheten att bereda de genom monolet arbetslösa ett ekonomiskt stöd under en övergångsperiod, till dess de vunnit ny anställning, medan ersättningen i stället bör avse att täcka den förlust, de av monolet vållats.¹⁵¹⁾ Ej heller reglerna om de personliga ersättningarna kunna därför sägas stå i full överensstämmelse med grundlagens bud.

¹⁵¹⁾ Knappast överensstämmande med internationell rätt är det alltsedan tobaksmonolets upprättande stadgade villkoret för åtnjutande av personlig ersättning, att vederbörande skall vara svensk medborgare. Villkoret synes jämväl strida mot RF § 16, som uttrycker en allmän rättsgrundsats, icke en nationellt begränsad förmån.

Institutet för offentlig och internationell rätt har
tidigare utgivit:

1. Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld.
2. Jägerskiöld, Stig. Tre utlåtanden: Om apoteksavgifter. Om administrativ myndighet och domstol. Om Seffle kanalbolag.
3. Fahlbeck-Jägerskiöld-Sundberg: Medborgarrätt.