

N:o 4.

Ank. till Riksd. kansli den 26 mars 1897, kl. 2 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om ändring af § 60 regeringsformen.

Uti en till utskottets behandling från Andra Kammaren hänvisad motion, n:o 138, har herr *O. Walter* hemställt, att följande förslag till ändrad lydelse af § 60 regeringsformen, första stycket, måtte af Riksdagen antagas att hvila till vidare grundlagsenlig behandling:

»Till bevilningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, jernvägs- trafikmedlen, telegraf- och telefonmedlen, stämpelmedlen, bränvinstillverkningsmedlen samt hvad hvarje Riksdag dessutom särskildt såsom bevilning sig åtager.»

Ett liknande förslag väcktes vid 1892 års riksdag i Andra Kammaren, då herr *E. Thermoenius* uti motion n:o 151 föreslog, att Riksdagen måtte för sin del besluta sådan ändring af § 60 regeringsformen, att till bevilningar komme att räknas jernvägs-, telegraf- och telefonmedlen.

I häröfver afgifvet utlåtande, n:o 5, hemställde 1892 års konstitutionsutskott, att motionen icke måtte till någon Riksdagens åtgärd förleda.

Första Kammaren biföll denna utskottets hemställan, hvaremot Andra Kammaren biföll, hvad sju reservanter inom utskottet från Andra Kammaren hemställt i en vid utskottets utlåtande fogad reservation.

Denna reservation motiverades sålunda:

Då så väl jernvägstrafik- som telegraf- och telefonmedlen obestriddligen vore af samma statsekonomiska natur som postmedlen, då följaktligen förstnämnda statsinkomster och skattetitlar otvifvelaktigt, i fall de inrättningar, som gifvit upphof till desamma, vid tiden för nu gällande regeringsforms antagande funnits till, i likhet med postmedlen såsom arter af bevillning blifvit upptagna under 60 § regeringsformen, då vidare fortfarande uraktlåtenhet att inordna merbemälda statsinkomster med deras växande betydelse under skyddet af nyssnämnda paragraf och således deras fortsatta undandragande Riksdagens magtsfer ej synta stå väl tillsammans med den 57 § regeringsformen (om svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta genom Riksdagen allena) och detta ej minst med hänsyn till inkomsten af statsbanorna, för hvilkas åstadkommande nationen iklädt sig en skuld af hundratals millioner kronor, hade reservanternas ansett, att utskottet bort hemställa, att Riksdagen med anledning af motionen till hvilande för vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga ett af reservanternas framlagdt förslag till ändrad lydelse af § 60 regeringsformen.

Det är detta förslag, hvilket motionären i nu förevarande motion upptagit såsom sitt eget.

Motionären förklarar, att han till alla delar ansluter sig till ofvanstående, af reservanternas 1892 begagnade motivering, hvarutöfver icke mycket torde behöfva tilläggas. Visserligen, fortsätter motionären, kunde ännu mycket nog vara att säga rörande dess särskilda delar och särskildt med afseende å jernvägsstaten, der under årens lopp så många missbruk hunnit inrota sig i följd af dess undantagande från Riksdagens kontroll. Men det lönade icke stort mödan att orda vidlyftigt om så djupgående principiella olikheter som dem, hvilka 1892 framträdde å ena sidan uti motionärens och reservanternas uppfattning af jernvägs-, telegraf- och telefonmedlen såsom varande af bevillningars natur, och å andra sidan utskottsflertalets uppfattning af dem såsom ordinarie statsinkomster. Vi stode här inför en grundväsentlig olikhet i statsrättslig åskådning, som under vissa förhållanden kunde mynna ut i en ganska allvarsam konstitutionel konflikt.

Det utlåtande, konstitutionsutskottet afgaf i frågan vid 1892 års riksdag, var hvad motiveringen angår af följande lydelse:

»Af den i § 59 regeringsformen gifna föreskrift, att Konungen i sammanhang med uppvisandet af statsverkets tillstånd och behof skall för Riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom bevillningar fylla hvad staten kan utöfver de ordinarie inkomsterna erfordra, fram-

går, att bevillningarna till sin natur äro extra ordinarie inkomster, som Riksdagen år efter annat åtager sig att tillföra statsverket till fyllande af de statsutgifter för följande år, hvilka ej kunna bestridas genom de ordinarie inkomsterna. Häraf lärer med nödvändighet följa, att, då de af staten inrättade kommunikationsanstalterna tillkommit i ändamål att befordra landets ekonomiska och andliga utveckling, men icke till fyllande af ett visst statsverkets behof af inkomster, de från nämnda inrättningar till statsverket inflytande inkomster, hvilka sålunda i första hand äro afsedda att betäcka de för detta statsändamåls vinnande erforderliga kostnader, icke begreppsenligt äro af bevillnings natur. Att detta oakadt 1809 års grundlagsstiftare i § 60 regeringsformen upptagit postmedlen bland bevillningarna, är ett faktum, som icke förringar rättigheten af den uttalade slutledningen, men om en gång postmedlen af skäl, som numera i fråga om öfriga kommunikationsanstalter svårigen kunna göras gällande, kommit att upptagas bland bevillningarna, så lärer deraf icke kunna hemtas något giltigt stöd för en åsigt att till dessa hänföra äfven inkomsterna af de öfriga kommunikationsanstalterna. Oegentligheten af en sådan anordning framträder med särskild styrka, om och då de ifrågavarande inrättningarna omsider lemna en behållen inkomst, som tillförlitligen låter sig för hvarje år beräknas, ty just på grund af deras egenskap att vara på förhand gifna, torde dessa inkomster i sjelfva verket alltid komma att vid statsregleringens uppgörande beräknas såsom ordinarie inkomster.

Af jernvägs-, telegraf- och telefonmedlens likhet med postmedlen kan sålunda, enligt hvad ofvan blifvit anfördt, motionären icke hemta något giltigt stöd för sitt förslag om de förras inordnande bland bevillningarna; tvärtom borde, derest en blott formel oegentlighet i grundlagen utgjorde tillräckligt skäl för en ändring, gående ut på att rätta denna oegentlighet, ändringen gå i den rigtning, att postmedlen uteslötes från bevillningarna. Men lika litet som det till vidtagande af en sådan åtgärd för närvarande finnes någon anledning, lika litet lärer något verkligt skäl kunna anföras, hvarför det för Riksdagen skulle vara önskligt, att jernvägs-, telegraf- och telefonmedlen inordnades bland bevillningarna. Skulle Riksdagen någon gång finna såväl det allmännas som inrättningarnas bästa fordra, att en förändring vidtoges i afseende på det sätt, hvarpå jernvägstrafiken samt telegraf- och telefonväsendet handhafves, lärer en af Riksdagen till Kongl. Maj:t härom gjord framställning otvifvelaktigt vara tillräcklig att i detta hänseende åstadkomma nödig rättelse.

Hvad särskildt jernvägsmedlen angår, skulle dessa medels öfver-

flyttande till bevilningarna medföra, att, derest något verkligt resultat af en sådan öfverflyttning skulle komma till stånd, Riksdagen finge för hvarje år beräkna såväl inkomsterna af trafiken som ock utgifterna för dess drift och underhåll. I afseende härå förekommer emellertid, att Riksdagen, i enlighet med hvad en år 1876 på Riksdagens begäran i ändamål att företaga viss granskning af styrelsens för statens jernvägs- trafik förvaltning tillsatt komité i afgifvet betänkande yttrat, i skrifvelse till Kongl. Maj:t den 22 maj 1877 framhållit oegentligheten deraf, att uti riksstaten upptoges såväl bruttoinkomsterna af jernvägstrafiken som utgifterna för dess drift och underhåll. *Jernvägstrafiken syntes nemligen böra betraktas såsom en utom statsförvaltningen stående industri*, hvars omkostnader icke lämpligen borde, på sätt då egde rum, år efter år skenbart stegra statsutgifterna; och vore det därför vida lämpligare, om, med iakttagande deraf, att arfvodestaten för trafikpersonalen hädanefter såsom dittills blefve af Kongl. Maj:t och Riksdagen reglerad, i riksstaten allenast intoges den behållna inkomst, som staten kunde för året af jernvägstrafiken påräkna, dervid föregående års nettovinst kunde läggas till grund för beräkningen.

I anledning af denna Riksdagens skrifvelse föreslog Kongl. Maj:t i sin till 1878 års Riksdag angående statsverkets tillstånd och behof aflättna proposition, att frågor om förändring i gällande, af Kongl. Maj:t och Riksdagen gemensamt antagna grunder för aflöning åt embets- och tjänstemän samt betjente vid statens jernvägsstrafik skulle fortfarande underställas Riksdagens pröfning, men att bland anslagen under sjetta hufvudtiteln icke vidare skulle upptagas och beräknas det för statens jernvägsstrafik erforderliga belopp. Detta Kongl. Maj:ts förslag blef af Riksdagens båda kamrar utan diskussion antaget; och har på grund häraf alltsedan år 1878 de i statsregleringen upptagna inkomster utaf jernvägsstrafiken utgjorts af skilnaden mellan de beräknade bruttoinkomsterna och bruttoutgifterna.

Långt ifrån således, att, såsom motionären antager, det nu bestående sättet för jernvägsmedlens upptagande i statsregleringen skulle uppvisa en genom uraktlåtenhet uppkommen oegentlighet, som under en lång följd af år vunnit ett visst burskap, har, på Riksdagens eget initiativ och efter sorgfällig granskning, en reglering för ej lång tid sedan egt rum af de förhållanden, i hvilka motionären nu vill åstadkomma en förändring. Något skäl till frångående af hvad Riksdagen år 1878 beslutit har af motionären ej anförts; och, hvad telegraf- och telefonmedlen beträffar, synes det visserligen utskottet riktigt, att, i händelse en sammanslagning af post- och telegrafverken framdeles kommer till stånd,

dessa medel i riksstaten upptagas under samma rubrik som postmedlen, men det kan, enligt hvad ofvan anförts, med skäl sättas i fråga, huruvida icke i sådant fall postmedlen borde upphöra att räknas till bevillningar.»

Utskottet delar i allo den uppfattning af föreliggande fråga, som sålunda uttalats af 1892 års konstitutionsutskott.

Hvad häremot i motionen yttrats, synes utskottet ej förringa de skäl, som i utlåtandet blifvit anförda emot den ifrågasatta grundlagsändringen, och torde ej vara af beskaffenhet att påkalla något bemötande i andra punkter än dem, som beröras genom följande tillägg, hvilket utskottet funnit sig böra göra till det af 1892 års konstitutionsutskott i frågan afgifna yttrande.

Utskottet anser sig nemligen först böra erinra, att, fastän, från ekonomisk synpunkt sedt, postmedlen, å ena, samt jernvägstrafikmedlen, telegraf- och telefonmedlen, å andra sidan, med hvarandra förete likhet, desamma i statsrättsligt afseende äro hvarandra så till vida olika, att poströrelsen alltid ansetts utgöra ett statsmonopol, enär staten ensam egt och eger utöfva densamma, under det att deremot statens jernvägar, telegraf och telefon, särskildt de förstnämnda, hafva att uthärda stor konkurrens med enskilda dylika anläggningar. Ur dessa förhållanden kan man härleda den skilda ställning, ifrågavarande medel kommit att intaga såsom å ena sidan extra ordinarie och å andra sidan ordinarie statsinkomster. Skälet, hvarför postmedlen i 1809 års regeringsform hänfördes till bevillningarna, torde nemligen vara att söka just i poströrelsens egenskap af statsmonopol, som synes hafva föranledt, att den kommit att betraktas uteslutande såsom en statens inkomstkälla, hvilken kunde regleras utan hänsyn till andra omständigheter än lämpligheten i och för sig af större eller mindre afgifter. Detta skäl att frångå den allmänna regeln, nemligen att afgifter, hvilka till statsverket ingå såsom *ersättning* för frivilligt begagnande af statens inrättningar, icke kunna anses vara af bevillnings natur, finnes, såsom nyss nämndes, icke att åberopa beträffande jernvägstrafik-, telegraf- och telefonmedlen. Den konkurrens, staten på detta område har att uthärda med enskilda, medför för öfrigt, att de statens inrättningar, hvaraf dessa inkomster härflyta, böra skötas i väsentlig mån ur affärssynpunkt. Och tydligt är ju, att förvaltningen af en inrättning, der tillgodoseende af affärsintressen spelar så stor roll, som särskildt är fallet beträffande statens jernvägar, ej kan på ett ändamålsenligt sätt handhafvas, om den bindes genom taxor, fastställda under bevillningens form.

Men lika litet som man således af en föregifven analogi med postmedlen kan hemta stöd för jernvägstrafik-, telegraf- och telefonmedlens öfverförande till bevillingarna, lika litet torde man vid frågans bedömande ur praktisk synpunkt finna en dylik förändring lämplig. Då det nemligen ej kan anses medföra några praktiska svårigheter att under bevillingens form fastställa de allmänna portosatserna för postbefordran, torde det deremot blifva särdeles olämpligt och för Riksdagen i hög grad betungande, om till densamma öfverlemnades beslutanderätten angående den mångfald af detaljfrågor, som, särskildt genom jernvägstrafikmedlens, men äfven genom telegraf- och telefonmedlens öfverflyttning till bevillingarna skulle falla inom området af Riksdagens bestämmande. Ett öfverlemnande till Riksdagen af beslutanderätten i dessa frågor skulle ju medföra, att besluten kunde utfalla olika vid nära på hvarandra följande riksdagar, och till och med under samma riksdag skulle beträffande särskilda punkter af en föreliggande fråga olikartade beslut kunna komma att fattas, exempelvis genom en tillfällig förskjutning af rösterna, då anhängarne af två olika åsigter vore ungefär jemnstarka. Den brist på enhet, som dylika olikartade beslut komme att medföra, skulle på ifrågavarande statsinrättningars verksamhet utöfva en högst menlig och för uppnåendet af det med dem afsedda ändamålet rent af farlig inverkan, då man måste, särskildt med afseende å jernvägstaxorna, uppställa en oeftergiffig fordran på systematiska och konsekventa bestämmelser.

Till de olägenheter, som sålunda skulle uppkomma genom öfverlemnande åt Riksdagen af beslutandet i dessa frågor, komme dessutom den omständigheten, att en mängd af dessa beslut antagligen måste fattas genom gemensam votering.

Utskottet får alltså, under återopande dels af ofvan intagna yttrande utaf 1892 års konstitutionsutskott, dels af hvad utskottet för egen del nu anfört, hemställa,

att herr Walters förevarande motion icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 26 mars 1897.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.

Reservationer:

af herrar *Boström*, *Dahn* och *Vahlin*;

af herr friherre *Barnekow* emot utskottets motivering; samt

af herrar *Ljungman* och *Alin* beträffande vissa delar af motiveringen.

Herr *Johnsson* har begärt få här antecknadt, att han ej deltagit i ärendets behandling inom utskottet.
