

Nr 294.

Av herr **Reuterskiöld**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till kommunalskattelag m. m.

I proposition nr 213 har Kungl. Maj:t för riksdagen framlagt förslag till bland annat en kommunalskattelag, fullständigad genom proposition nr 224 angående därav föranledda ändringar i gällande kommunallagar. Enligt dessa förslag skola i kommunallag allenast intagas bestämmelser om kommuns rätt att utdebitera allmän kommunalskatt och därom, att sådan skatt skall utgöras i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som påföras i kraft av den särskilda kommunalskattelagen, under det att grunderna för påförandet av skattekronor och skatteören helt och hållet givas genom kommunalskattelagen. Enligt nu gällande rätt åter äro dessa grunder angivna i kommunallagen själv, dock så att de där anknutits till en statlig skatteförfordning, (bevillningsförfordningen). Detta förhållande har visserligen genom gällande skatteprovisorium i någon mån modifierats, nämligen på det sätt, att särskilda kungl. förordningar — utan karaktär av lag — utfärdats angående särskilda grunder för utgörande av kommunalutskylder m. m., men dessa förordningar hava icke upphävt eller kunnat upphäva kommunallagarnas föreskrifter eller allmänna grunder, vilka principiellt kvarstå i full kraft, ehuru deras *tillämpning* under provisorietiden blir en annan än tidigare. Klart är, att denna anordning står minst sagt på gränsen till det konstitutionellt otillåtna, men lika klart är, att varje steg därutöver innebär ett uppenbart överskridande av denna gräns, som i varje fall borde undvikas åtminstone vid en ny, till sitt syfte definitiv kommunalskattereglering. Dessa förordningar hava varit rena skatteförfordningar, både reellt och formellt och förty, såsom särskilda utskottet nr 1 vid 1927 års riksdag i sitt betänkande nr 1 (sid. 52) också erinrat, behandlats och bort behandlas av bevillningsutskottet och icke av konstitutionsutskottet, såsom fallet skulle hava varit, därest de haft formen av lag angående ändring av kommunallagsföreskrifter, vilket de nu icke haft.

Helt annorlunda ställer sig saken om man, i enlighet med Kungl. Maj:ts propositioner såväl 1927 som 1928, sammanfattar de skatterättsliga tillämpningsbestämmelserna icke i en skatteförfordning, utan i en även formellt, såsom lag betecknad författning, vilken i så fall, jämlikt R. F. § 57, andra stycket, måste erhålla naturen av kommunallag och därmed uteslutas från laglig möjlighet att behandlas av bevillningsutskottet både

därför att den blir lag och icke skatteförordning och därför att den såsom kommunallag enligt R. O. § 38 skall höra under konstitutionsutskottet. Att under sådana förhållanden, såsom särskilda utskottet nr 1 vid 1927 års riksdag i sitt sagda betänkande gjorde, förorda en grundlagsändring, varigenom lagen i fråga skulle gå till bevillningsutskottet, torde kunna med fog betecknas såsom större våld än nöden kräver, förutom att en sådan utväg ställer saken på huvudet: det är icke grundlagen, som skall modifieras och ändras efter den allmänna lagstiftningens och normbildningens behov, utan det är tvärtom så, att denna normbildning måste ordnas efter vad grundlag stadgar, så snart sådant låter sig utan olägenhet i sak göra. Och detta är i föreliggande fall händelsen.

Särskilda utskottet nr 1 vid 1927 års riksdag framhöll bl. a. alldes riktigt i sitt betänkande nr 1 (sid. 51), att de i gällande kommunallagar angivna repartitionstalen allenast innebära »en överflyttning till kommunalbeskattningens gebit av de repartitionstal, som fastställts för statsbeskattningen», och drog därav den slutsats, att bestämmelserna härom »torde få betraktas såsom sekundära». Slutsatsen är emellertid felaktig: för kommunalbeskattningen äro dessa bestämmelser primära och förbliva gällande även om bevillningsförordningen upphörde att gälla — i verkligheten förhåller det sig ju också så, att bevillningsförordningen, trots det att den förlorat all statlig betydelse, kvarstår som bihang till kommunallagarna. Om man nu vill ändra detta och införa en särskild, även formellt blott kommunalbeskattningen avseende, kommunal skatteförordning, så är däremot ingenting att erinra, men härav följer på intet sätt, att denna skatteförordning tillika skulle få lags karaktär, d. v. s. själv bliva kommunal lag. Tvärtom borde det nuvarande förhållandet fortbestå, att repartitionstalen insattes i kommunallagen, d. v. s. i gällande kommunalstyrelseförordningar, men detaljutformningen av skattereglerna i en fristående skatteförordning av samma natur som de provisoriska kommunala skatteförordningarna, men utan den stridighet mellan dem och kommunalstyrelseförordningarna, som provisoriet innebär.

Man vill visserligen häremot invända, att i dylikt fall just de grundläggande bestämmelserna undandragas bevillningsutskottets handläggning, men dels är detta så till vida felaktigt, som samma grunder både kunde och borde angivas även i skatteförordningen och förty vid behov bliva föremål för sammansatt konstitutions- och bevillningsutskotts behandling, dels skulle, därest samma bestämmelser allenast insattes i skatteförordningen, denna därigenom principiellt erhålla lagkaraktär och alltså helt och hållet ej blott delvis undandragas bevillningsutskottet. Grunderna för den kommunala beskattningen skola enligt grundlag fastställas i lag och därmed undandragas avgörande genom gemensam votering, men ingen verklig lagstiftning går grundlagsenligt till bevillningsutskottet.

Ett bifall till Kungl. Maj:ts propositioner i detta stycke skulle alltså

hava till följd *antingen* att den nya kommunalskattelagen såsom helt och hållet lag av ren kommunallags natur måste beredas uteslutande av konstitutionsutskottet, *eller* också att, därest frågor rörande densamma framdeles remitterades, trots författningens betecknande som lag, till bevillningsutskottet, lagbeteckningen förlorade all betydelse och den s. k. kommunalskattelagen i verkligheten icke bleve annat än en skatteförordning, underkastad gemensam votering och detta så mycket lättare, som man dock, enligt propositionerna, skulle i kommunalstyrelseförordningarna hava vissa bestämmelser, avsedda att formellt bevara skenet av iakttagande av R. F. § 57. Ett sådant resultat vore synnerligen betänkligt ur saklig synpunkt. Redan nu talar man ju ofta om »skattelagstiftningen», men menar därmed skatteförordningarna: skulle sagda språkbruk även legaliseras och skatteförordningarna formellt betecknas som skattelagar, så kunde detta förhållande på intet sätt upphäva eller ändra grundlagens stadganden om sättet och formerna för beslut, vilkas innehåll utgöras av skattenormer. På alldeles samma sätt måste den föreslagna kommunalskattelagen, om den i praxis komme att remitteras till bevillningsutskottet, anses i och med detta betraktad som skatteförordning och i enlighet härmed behandlas.

Farorna av ett formellt felaktigt anordnande av denna normbildning kunna måhända tyckas överdrivna, men man behöver blott tänka sig det fall, att, sedan kommunalskattelagen antagits och på ovan antytt sätt i praxis behandlats, fråga väckes om upphävande av § 45, som är avsedd att förhindra dubbelbeskattning av jordbruksinkomst genom avdrag vid dennas beräkning av den stadgade objektskatten å fastighet: skulle här kamrarna stanna i olika beslut och bevillningsutskottet hava varit det utskott, som berett frågan, skulle med fullt fog kunna göras gällande, trots namnet »kommunalskattela», att gemensam votering borde ske — finnas åter grunderna ej blott skenbart, såsom föreslagits i propositionen nr 224, utan verkligt upptagna även i kommunalstyrelseförordningarna, vilka äro primära, så bleve en gemensam votering omöjlig, därför att lagfrågan måste avgöras först, och den hade ju vid olika beslut, som ej sammanjämkades, förfallit. Naturligtvis kan invändas, att man genom beteckningen »lag» sökt förhindra en dylik situation, men då man samtidigt avsiktligt åsidosätter allt, som grundlagsenligt bort följa av denna beteckning, blir även grunden för ett vägrande av gemensam votering ytterligt svag.

Under sådana förhållanden synes det vara nödvändigt att omarbета hela komplexen av nu föreslagna kommunalskattenormer redan ur rent formell synpunkt, men då en sådan omarbetning näppeligen kan eller bör ske genom ett riksdagens utskott, hemställer jag,

att riksdagen måtte, med förklaring att huvudgrunderna för den kommunala beskattningen och särskilt

repartitionstalen böra införas i kommunalstyrelseförordningarna, men detaljutformningen ske i en särskild kommunalskatteförordning, avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 213.

Stockholm den 27 mars 1928.

C. A. Reuterskiöld.
