

Nr 431.

Av herr **Persson** i Falla **m. fl.**, *angående formerna för riksdagens behandling av finansfrågor.*

Ett av de mest utpräglade särdragen i vårt svenska tvåkammerssystem är den gemensamma omröstningen. Ifrågavarande institut finnes icke längre i något annat europeiskt parlament, sedan de sydtyska staterna i och med 1918 års revolution övergått till enkammarförfattningarna och 1911 års portugisiska författning satts ur kraft. De former, enligt vilka gemensam omröstning användes i några utomeuropeiska, främst australiska folkrepresentationer, utgöra icke heller någon full motsvarighet till den i vårt land förekommande typen av gemensam votering. Skiljaktigheten består främst däri, att den svenska gemensamma voteringen utgör ett medel till slitande av beslutskonflikter mellan kamrarna i finansfrågor, medan samma förfarande i de övriga stater, där det inskrivits i författningarna, avser andra kategorier ärenden. Detta i sin tur sammanhänger med att budgetfrågorna i Sverige icke behandlas som lag (»finanslagsteorien»), ett konstitutionellt uppfattningssätt, vilket hos oss har djupa historiska rötter.

Den gemensamma voteringen såsom skiljedomsinstitut mellan våra bägge kamrar får bedömas främst med hänsyn tagen till denna för Sverige egenartade budgetbehandling. Skulle riksstaten behandlas såsom lag i formell mening, följde därav enligt den allmänna tvåkammardoktrinen, att båda kamrarna kunde inlägga veto mot varandras beslut, vadan beslutskonflikter finge avgöras genom medlingar och sammanjämkningar, icke genom hopläggning av rösterna i olika punkter. Mot bakgrunden av förefintliga svårigheter att ena bägge kamrarna kring ett så vittomfattande frågekomplex som budgeten får man också se den uti några främmande författningar föreskrivna företrädesställningen för en kammar — den andra — i finansfrågor.

Genom att den svenska riksstaten icke vid riksdagsbehandlingen äger det slutna skick, som finanslagsteorien förutsätter, utan i stället kommit att göras till föremål för successiva, utan särskild inbördes ordning genomförda beslut, har vårt lands budgetära praxis i avsevärd mån kommit att avvika från övriga länders. Detta har kommit att ske i två hänseenden. Dels har striden mellan kamrarna här kunnat forma sig till en serie skiljaktiga beslut, vilka fermt och bekvämt slitits utan sammanjämningsförsök medelst den gemensamma omröstningen. Dels har regeringen genom budgetens bristande slutenhet fått en mindre stark position

gentemot riksdagens och riksdagsmännens ändrings- eller tilläggssträvanden, vilka starkt gynnats och i många fall endast kunnat vara möjliga tack vare budgetens pulverisering och den gemensamma omröstningens liberala villkor. Även om anställandet av jämförelser mellan Sverige och andra europeiska länder fordrar en mer ingående kännedom om utländska konstitutionella sedvänjor än motionärerna äga, torde dock icke det allmänna omdömet kunna jävas, att finanshushållningen i Sverige kännetecknas av en svagare regeringsledning eller ett större och mera detaljerat riksdagsingripande än annanstädes.

Frågan om förhållandet mellan regering och riksdag i finansiella frågor kan med hänsyn till sistnämnda faktorer göras till föremål för befogade kritiska synpunkter. Sådana ha också tid efter annan framställts, mera nu än förr, då budgeten varken blivit så starkt specialiserad eller ernått samma omfång som nu. Mest förklarliga framstå dessa kritiska andraganden med tanke på den omvandling, som vårt statsskick successivt undergått i och med att parlamentarismen vunnit hemortsrätt i vårt politiska liv. Medan riksdagens tidigare budgetgranskningar och budgetomstuvningar kunde uppfattas som ett naturligt led i folkrepresentationens grundlagsenliga finans- och beskattningsmakt eller i dess kontroll av ministärer, som stodo i mer eller mindre starkt framträdande motsättning till riksdagen, kunna samma förfaranden numera icke i lika stor utsträckning tolkas såsom ett hävdande av kränkta rättigheter. I och med att regeringarna alltmer orienterats åt riksdagen och dennas ledande partier, måste bedömandet av de båda statsorganens inbördes ställning vid budgetavgörandena undergå en revision. I varje fall måste det obegränsade nagelfarandet av regeringens budgetpropositioner betraktas såsom ett negerande av den starka regeringsmakten. Så sant som regeringen äger och bär det främsta ansvaret för vår statshushållning och bättre än riksdagen bör sitta inne med överblicken och möjligheterna till klok avvägning av stridiga intressen, så sant bör det också vara att i praktiken tillerkänna regeringens omdöme och förslag en viss företrädesrätt. Att denna företrädesställning står i intimaste överensstämmelse åtminstone med den klassiska uppfattningen av det parlamentariska styrelsesättet, vittnas bäst av den i engelska parlamentet utvecklade allbekanta praxis, att regeringens budgetförslag ej få höjas men väl sänkas.

Även med en klar principiell uppfattning om angelägenheten av att regeringen i finansfrågorna intar en verkligt ledande ställning måste givetvis denna uppfattning modifieras och jämkas efter vårt eget författningsliv samt de allmänna föreställningar, som äro rotfästade hos folket och i folkrepresentationen. Den fullständigt obundna rätten att väcka förslag, som riksdagsmännen äga, har så djup förankring i det offentliga medvetandet, liksom densamma historiskt och författningsrättsligt är så starkt grundad, att ett antastande eller beskärande av denna rätt torde

varken från principiell synpunkt böra ifrågakomma eller ännu mindre såsom ett praktiskt politiskt förslag vara utförbart. Icke minst torde denna obeskurna initiativrätt ha en mission att fylla under vårt nuvarande parlamentariska system med varandra avlösande minoritetsregeringar. Detta system skulle kunna utveckla sig till en ren minoritetsdiktatur, därest exempelvis någon form av den engelska maximeringen vunno rotfäste. Riksdagens initiativ- och ändringsrätt förhindrar härunder en förvanskning av folk- och riksdagsmajoritetens vilja. Justeringar av budgeten kunna bli nödvändiga för att på vissa punkter uttrycka majoritetens mot regeringen stridande uppfattning, f. ö. i regel utan att detta enligt svensk parlamentarisk åskådning behöver utläsas som en mot regeringen politiskt ovänlig handling. Att de enskilda riksdagsmännen eller partierna underställa sina önskemål rörande anslag och skatter riksdagens prövning kan endast anses som ett naturligt led i den folkrepresentativa uppgiften, något som dock näppeligen kan försvara ett sådant tillvägagångssätt som att regeringens budgetplan fullkomligt sönderbrytes av i motionsform avgivna konkurrerande statsverkspropositioner, ett i sanning egenartat uttryck för nutida svensk parlamentarism. En annan sak är att det nuvarande systemet med minoritetsregeringar snart skulle ha sett sina bästa dagar, därest riksdagens fria initiativrätt kraftigt beskures.

Bör sålunda icke någon inskränkning av riksdagsledamöternas grundlagsenliga initiativrätt ifrågakomma, borde man dock kunna upptaga till dryftande, huruvida denna initiativrätt icke bör kunna regleras på ett sätt, som bättre svarar mot önskvärdheten av enhetlighet och konsekvens i budgetarbetet. Enligt nu rådande förhållanden har regeringens förslag formellt icke något företräde framför vilket löst hopkommet motionsyrkande som helst. Ju större belopp det rör sig om, desto större blir rubbningen i finansplanen. Visserligen är riksdagen — men ej motionären — förpliktad att anvisa täckning av det nya eller ökade anslaget eller anvisa nya inkomster för borttagna eller reducerade statsintäkter, men icke alltid gör man denna konsekvens klar för sig vid anslagsbeslutets fattande. Med nu rådande sedvänjor kan regeringen helt sakna inflytande vid beslutandet av dessa efterverkningar; och regeringens medverkan synes knappast tryggad ens med den anordning för större enhetlighet i riksdagens budgetbehandling, som kommittén angående riksdagens arbetsformer föreslagit. Just på dessa fullkomligt lika och jämbördiga villkor för budgetförslag från regering och riksdagsledamöter har uppmärksamheten länge varit riktad. Denna likhet har med rätta betraktats som principiellt svärförsvarlig med hänsyn till den normalt olikartade underbyggnaden för de båda typerna av framställningar: å ena sidan regeringens äskanden, grundade på den administrativa apparatens utredningar samt regeringens vägning av olika anslagsbehov gentemot förefintliga tillgångar, å andra sidan den enskilde motionärens understundom onöj-

aktigt utredda och isolerat framkastade projekt. Att rättsligt markera denna åtskillnad i de bägge förslagstypernas karaktär utan att själva initiativrätten kränkes borde icke blott vara lagtekniskt möjligt utan också eftersträfvansvärt från synpunkten av regeringsmaktens verkligt ledande ställning.

En utväg att markera denna åtskillnad och samtidigt skänka regeringens framställningar en under vissa omständigheter gynnsammare position vore att på här nedan skisserat sätt begränsa användningen av den gemensamma voteringen för enskilda initiativ. De hittillsvarande reglerna för beslutskonflikter ifråga om budgetära regeringsförslag böra kvarstå orubgade, medan särskilda restriktioner uppställdes för de villkor, under vilka motioner finge underställas gemensam votering. Liksom nu skulle varje enskilt förslag obehindrat upptagas i utskott och kamrar samt göras till föremål för talmannens propositioner i den mån yrkanden om bifall till desamma framställts under överläggningarna. Därest de motionsvis framställda yrkandena tillvunne sig bifall i bägge kamrarna, vore riksdagens bifall till desamma därmed såsom nu avgjort. Detta skulle vara fallet oberoende av om vederbörande utskott till- eller avstyrkt dem eller oberoende av om samma yrkanden återfunnes bland de till vederbörande utskottsutlåtande fogade reservationerna eller icke. Så långt böra de nuvarande beslutsreglerna lämnas orubgade. Restriktionerna skulle endast ifrågakomma för de fall, då en kammare ställt sig avvisande och kamrarna sålunda stannat i skiljaktiga beslut. Med utgångspunkt från den olikartade karaktären av de bägge slagen av initiativ ges det skäl att i dylik situation ställa motionsförslag i en annan klass än regeringsförslag.

Med utgångspunkt från denna huvudregel uppställa sig emellertid åtskilliga specialproblem. Enligt gällande grundlagsregler, vilka återfinnas i regeringsformen paragraferna 69—71 och riksdagsordningen paragraf 65 skall gemensam omröstning tillgripas för slitande av beslutskonflikter ifråga om ärenden rörande anslag, skatter och andra statsinkomster samt riksbanken och riksgäldskontoret. Behovet av restriktioner för de gemensamma omröstningarna ifråga om enskilda förslag kan finnas olika för nämnda kategorier av budgetfrågor.

Enligt vår mening torde det största behovet av ifrågavarande restriktioner förefinnas rörande anslagsfrågorna. I första hand har ju riksdagens budgetövermakt utvecklats inom anslagsbevillningen, och regeringsmaktens ofta förefallande oförmåga att leda budgetpolitiken har härutinnan sitt egentliga upphov. En särskild anledning att kringgärda anslagsfrågorna med ifrågavarande spärr föreligger däri, att dessa direkt påverka inkomstberäkningen och skatteupptagningen samt sålunda ha betydelse för budgetens båda sidor. Däremot torde man kunna ifrågasätta, om vederbörande restriktion är lika behövlig ifråga om bevillningar eller de ordinarie statsinkomsterna. Visserligen kan det från många

synpunkter förefalla anmärkningsvärt, att viktiga beslut om skattefrågor och dylikt till följd av dessa frågors bevillningsnatur skola kunna fattas emot en kammares bestämda mening; i samband med författningsstriderna vid seklets början framställdes också flera gånger ehuru utan framgång förslag, åsyftande att ge vissa skattefrågor karaktären av lag även i formellt hänseende. Spörsmålet om dessa skattefrågors lämpligaste handläggning får dock i främsta rummet anses sammanhänga med problemet om tvåkammerssystemet samt kamrarnas inbördes ställning och befogenheter. Vid bedömandet av bevillningsfrågorna från synpunkten av konkurrensen mellan propositioner och motioner torde hänsyn få tagas till den omständigheten, att inkomstanskaffningen kommer eller åtminstone förutsatts komma i efterhand och företages i relation till beviljade anslag. Ett beskärande av det enskilda initiativet på sätt som antytts för anslagsfrågor skulle kunna försvåra riksdagens möjligheter att på ett ändamålsenligt vis utfinna erforderlig täckning och sålunda att komplicera riksdagens skattereglering. Tages ytterligare hänsyn till riksdagens uråldriga beskattningsrätt och den särskilda initiativrätt, som härutinnan är tilldelad bevillningsutskottet, förstärkes ytterligare skälen att i frågor rörande statens inkomster lämna de nuvarande initiativrättigheterna för enskilda fullständigt orubbade. Liknande skäl kunna även anföras för de frågor, som sammanhänga med förvaltningen av riksbanken och riksgäldskontoret. I stort stå dessa institutioner helt under riksdagens överinseende, och något egentligt konkurrensförhållande mellan propositioner och motioner kan härvid icke sägas vara för handen.

Komme således behovet av restriktioner att i främsta rummet begränsas till anslagsfrågor, torde dock vissa åtskillnader böra göras för olika typer av anslagsmotioner. Uppenbarligen ges det skäl att härvid undantaga yrkanden om nedsättningar av i proposition begärda anslag. Icke minst riksdagsordningens inskräpande av angelägenheten av »nödiga indragningar och besparingar» gör en undantagsställning för motioner om nedsättningar naturlig. Tveksamhet kan däremot uppstå, huruvida undantag även bör göras för motioner, som icke avse ändringar utav anslagsbeloppens storlek utan endast beröra villkoren eller grunderna för anslagen. Att regeringens budgetarbete i hög grad kan äventyras av riksdagens ändringar uti villkoren eller grunderna torde vara oomtvistligt, helst om anslagen äga karaktär av förslagsanslag och sålunda automatiskt influeras av dylika korrigeringar. Med den tendens att i allt större utsträckning tillgripa den gemensamma voteringen för budgetändamål även i frågor, som icke röra anslagsbeloppens storlek, torde även dylika motioner böra hänföras till restriktionerna för den gemensamma omröstningen.

Den ifrågavarande regleringen av den gemensamma voteringens användning komme att leda till skiljaktig procedur vid motioner om nya

och om höjda anslag. Även om olika utvägar härvid äro tänkbara, torde nedan angivna regler vara de närmast till hands liggande. I fråga om *nya*, d. v. s. av regeringen icke över huvud upptagna anslagsändamål komme motionen att anses förfallen, i och med att en kammare avslår densamma. I fråga om *höjning* av regeringens äskanden kunde den utvägen tänkas, att regeringsbeloppet därmed finge betraktas som bifallet, därest den ena kammaren bifölle regeringens och den andra kammaren godtog motionärens anslagsbelopp; anslagsregleringen finge härvid betraktas som definitivt fallen. En annan utväg vore att ånyo hänskjuta regeringens av en kammare godtagna äskande via utskottet till medkammaren för att bereda denna tillfälle att ta ståndpunkt enbart till detta äskande; avslog medkammaren detta, följde i vanlig ordning gemensam votering om detsamma med avslag som kontraposition. Samma procedur torde böra ex analogia ifrågakomma, därest ena kammaren stannade för en nedsättning och medkammaren för en stegring av ett i proposition begärt anslag; nedsättningen kunde härvid såsom fallande inom ramen för regeringsförslaget likställas med regeringsförslaget själv. Lämnas vederbörande utskotts redan nu föreskrivna men sällan tillämpade sammanjämningsrätt orubbad, kunde dock härvid vederbörande utskott föreslå en sammanjämkning inom regeringsförslagets ram före eventuell gemensam votering. Stannade slutligen en kammare för rent avslag å av regeringen begärt anslag, medan den andra kammaren godtog ett enskilt yrkande om höjning därav, finge det senare anses definitivt fallet och avslaget fastställas som riksdagens beslut. Huvudprincipen för den skisserade begränsningen är alltså, att en motion om anslagsstegring eller nytt anslagsändamål icke skall kunna bifallas av riksdagen med mindre kamrarna var för sig lämnat sitt bifall därtill. Måhända ges det anledning att överväga en sådan modifikation av huvudregeln att motioner av ovan angiven innebörd finge underkastas gemensam omröstning, därest en faktisk majoritet inom vederbörande utskott tillstyrkt detsamma.

Även om dessa regler vid första påseendet kunna te sig något invecklade, torde man dock kunna utgå ifrån, att en fast praxis snart skulle utveckla sig efter det någon erfarenhet vunnits och att dessa frågors handläggningssätt snart torde ha tillvunnit sig icke mindre säkerhet än vad som kännetecknat praxis rörande den hittillsvarande tillämpningen av gemensam-voterings-institutet.

Vinsten av ett införande av de ovan skisserade restriktionerna låge i första rummet däri, att regeringen erhöile starkare position mot överdrivna och obehindrade ändringsingripanden från riksdagens sida. I andra hand och icke mindre betydelsefullt vore att sparsamheten förankrades i grundlagen. Med hänsyn till de alltmer stegrade anspråken på statskassan och statsförvaltningens successiva utsvällning borde det vara av allmänt intresse att skapa nya garantier för en försiktig och sparsam utgiftspolitik. Kravet på konstitutionella garantier mot för-

hastade beslut rörande de många gånger mycket viktiga anslagsfrågorna borde f. ö. icke vara mindre än beträffande lagförslag, varom för riksdagsbeslut båda kamrarnas samstämmiga bifall som bekant är ovillkorligen föreskrivet. Visserligen kan måhända den praktiska betydelsen av ifrågavarande restriktioner icke alltid komma att bli stor; bedömandet härav torde dock icke kunna undgå att ta hänsyn till att riksdagens budgetvälde än mer kan tillväxa, liksom att situationen snabbt kan förändra sig till att bli än värre. Att fastställandet av ett visst företräde för regeringens anslagsäskanden principiellt måste stå i överensstämmelse med en riktig uppfattning om regeringsmaktens ledarställning och ansvar borde icke kunna bestridas. Fastsläandet av ett dylikt företräde skulle tillika innebära, att riksdagen principiellt erkände regeringens bättre förmåga och möjligheter att överblicka och sammanhålla budgeten. Från tiden efter världskriget ha regeringarnas statsverkspropositioner kunnat förvandlas till nästan oigenkännlighet. Dessa erfarenheter tillika med statsmaktens expansion göra det högeligen önskvärt, att finansmaktsproblemen underställas riksdagens principiella prövning. Den ovan skisserade regleringen av den gemensamma voteringen, vilken icke avser att kränka utan endast att regelbinda riksdagens initiativrätt, skulle härvid i främsta rummet kunna fylla en normerande uppgift i återhållande riktning, och på samma gång befordra ett eftersträfvansvärt samförstånd mellan regeringsmakt och riksdagsmakt på hithörande område. En lämplig tidpunkt härför erbjuder sig i samband med eller i anslutning till revisionen av riksdagens arbetsformer. Visserligen förbigingo de tillkallade sakkunniga detta problem liksom andra spörsmål om regeringens och riksdagens inbördes ställning och samverkan. Likväl torde detsamma förtjäna att komma under samtidig prövning. Med den initiativrätt, som grundlagsenligt tillkommer konstitutionsutskottet, äger detta möjlighet att föreslå de utvägar eller anordningar, som i ovan angivna syfte kunna finnas lämpliga och erforderliga. Med hänsyn till bristande utredningsmöjligheter och frågans invecklade beskaffenhet drista vi oss icke att framlägga något utarbetat förslag utan ha endast velat draga upp konturerna till en tänkbar åtgärd inom de nuvarande allmänna författningsprincipernas ram. Därest konstitutionsutskottet anser omedelbara grundlagsändringar i antydd riktning icke möjliga, vilja vi föreslå en skrivelse om utredning angående riksdagens handläggning av statsfinansiella frågor. En sådan utredning förefaller desto mera påkallad, som veterligen detta viktiga spörsmål icke blivit föremål för någon allsidig granskning under förhållanden, vari regering och riksdag numera måste anses stå till varandra.

Vi hemställa alltså,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t an-
hålla om utredning angående de lämpligaste former-

na för riksdagens behandling av finansfrågorna i syfte att stärka regeringens ledning av vår finanspolitik och öka de konstitutionella garantierna för en sund och sparsam statshushållning.

Stockholm den 20 februari 1932.

Gunnar Persson.

Birger Petersson.

Carl Arv. Anderson.