

N:o 54.

Af herrar **Östberg** och **Tamm, Hugo**, om ändring af § 71
regeringsformen och § 65 riksdagsordningen.

Vid behandlingen af Kungl. Maj:ts till 1902 års Riksdag aflättna proposition angående inkomstskatt uttalade bevillningsutskottet den mening, att de viktigaste grunderna för denna skatt borde undandragas de gemensamma voteringarna inom Riksdagens bägge kamrar. Utskottets yttrande i denna del föranledde icke till något Riksdagens beslut, men Första Kammaren beslöt för sin del, att i Riksdagens skrifvelse till Kungl. Maj:t borde ingå följande uttalande:

»Till de af Riksdagen hittills gjorda erinringar rörande förslagets innehåll och skattens anordnande kan läggas ännu en anmärkning, som gäller förslagets konstitutionella form. Det är naturligt, att en inkomstskatt, hvilken efter skilda grunder och i olika hög grad beskattar olika inkomstarter, måste föranleda många och starka meningsstrider. Önskvärdt vore därför, att sagda grunder, äfvensom den därmed sammanhängande progressionsskalan, vunne större fasthet, än den för afgörande af bevillningsfrågor stadgade ordning lämnar. Riksdagen vill alltså såsom sin mening uttala, att Kungl. Maj:t måtte förelägga en kommande Riksdag förslag till sådan ändring i regeringsformen och riksdagsordningen, att de allmänna grunderna för taxering af inkomst enligt en inkomstskatteförordning icke måtte kunna ändras i annan ordning än genom båda kamrarnas samstämmiga beslut, under det att Riksdagen förbehålles, att inom de på

sådant sätt angifna gränser, enligt de regler, som gälla för bevillningens reglerande, bestämma skattebelopp och lämna öfriga föreskrifter.»

I anslutning härtill få vi härigenom till Riksdagens pröfning framlägga nedan angifna förslag till ändring i § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen.

Jämsides med de moderna staternas alltjämt ökade skattebehof har kraf på ombildning af den direkta statsbeskattningen alltmera gjort sig gällande, och man har inom åtskilliga länder nedlagt ett betydande arbete på ifrågavarande område. I allmänhet har man bibehållit gamla direkta skatter, som vuxit in i den allmänna uppfattningen och som stundom just därför, att de äro gamla, icke kännas tryckande, men i fråga om nya skatter har man i flera länder sökt genomföra systemet af skatt å ren inkomst och å förmögenhet. Äfven i Sverige har man, sedan grundskatteafskrifningen ägt rum, måst gripa sig an med ombildning af den direkta beskattningen och i inkomstskatteförordningen upptagit de grunder, som i de nyare utländska skattelagarna vunnit tillämpning.

Den uppgift, som föreligger för lagstiftningen rörande inkomstbeskattningen, är i flera afseenden svårare än lagstiftning på andra områden. Detta beror dels på frågornas egen beskaffenhet, dels ock därpå, att de så nära beröra de enskilda ekonomiska intressena. Man bör därför så vidt möjligt förebygga, att betydliga förändringar i skattelagarna kunna ske efter otillräcklig pröfning och till förmån för ensidiga intressen.

Den allmänna principen för de moderna skattelagarna är, att skatten fördelas efter de skattskyldiges skatteförmåga, men då inga objektiva grunder finnas för att väga den enes skatteförmåga i förhållande till den andres, blir skattens fördelning en mycket svår och mycket grannlaga uppgift. Med öfvergifvande af lika beskattning å all slags inkomst och antagande af progression i beskattningen står man inför en mängd frågor, som kunna afgöras på många olika sätt.

Om man antager den grundsatsen, att inkomst af förmögenhet, där densamma uppbäres jämte inkomst af arbete eller eljest är större, än som motsvarar, hvad som erfordras till nödigt lifsuppehälle, bör beskattas högre än inkomst af arbete, har man att afgöra i huru mycket högre grad man har att belasta den förra, liksom äfven huruvida visst slag af förmögenhet skall beskattas högre än annan förmögenhet. Vid progressiv beskattning kan progressionen göras lindrig eller stark; den kan bestämmas så, att den ej betydligt skiljer sig från den proportionella beskattningen, men den kan ock stegras så, att skatten uppslukar större delen af inkomsten. Lagstiftningen har därför att bestämma progressionsskalan, och vid hvilken

procentsats progressionen skall upphöra. Å andra sidan skall bestämmas om skattefrihet för existensminimum och skatteafdrag för den ringare inkomsten. Härtill komma åtskilliga andra frågor, såsom då särskild förmögenhetsskatt införes vid sida om inkomstskatt, om det förhållande, i hvilket dessa skatter skola stå till hvarandra, om rätten till afdrag för räntor och omkostnader m. m.

Vid afgörandet af dessa invecklade och grannliga spörsmål är det af största vikt, att icke ett parti inom Riksdagen, om än aldrig så betydande, kan vinna makt att ensamt fälla utslaget. Det är nämligen nödvändigt, att Riksdagen vid utöfvande af beskattningsrätten tager hänsyn till alla berättigade intressen och tillser, att skattebördan rättvist fördelas, så att skattepolitiken i sin mån stöder, men ej försvagar landets ekonomiska krafter.

Emellertid kan det ej undvikas, att inom en representation klassintressen och partiintressen komma att göra sig gällande äfven i beskattningsfrågor. Det ligger på sätt och viss i sakens natur, då dessa frågor så nära beröra hvars och ens ekonomiska intresse. Men om erfarenheten har visat, att så hittills varit förhållandet, finnes anledning att befara, att striderna på detta område framdeles blifva ännu skarpare än hittills. Därvid må först beaktas, att den direkta beskattningen antagligen hädanefter kommer att spela en större roll än hittills och att genom införande af de nyare principerna för inkomstbeskattning en stor mängd nya tvistefrågor uppförts på dagordningen. Man kan vidare ej förbise, att de i och för sig berättigade sträfvanden, hvilka nu göra sig gällande med yrkande, att de direkta skattebördorna skola till största delen hvila på de förmögnaste klasserna och de stora affärsföretagen, hafva en tendens att vilja genomföra dessa principer längre, än som öfverensstämmer med rättvisa och statskloket. Man kan ej heller lämna ur räkningen, att den socialistiska samhälls-åskådning, som äfven i vårt land söker tränga sig fram, särskildt riktar sig emot den privata äganderätten till fast egendom och därför konsekvent måste arbeta på att genom ytterligt hård beskattning af fastighet tillföra staten så stor del af egendomens afkastning som möjligt.

Det bör härvid framhållas, att de största olägenheterna och vådorna af en orättvis eller oklok fördelning af skattebördorna icke bestå däruti, att enskilda skattskyldiga blifva obilligt beskattade, utan däruti, att en oriktig skattepolitik kan hämma landets ekonomiska utveckling. Man riskerar därigenom, att det rörliga kapitalet, som flyttas lättare än något annat, drager sig bort från vårt land och att industriens ställning genom en alltför hård beskattning försvåras i så hög grad, att den går tillbaka eller delvis öfverflyttas till andra länder. Ett dylikt resultat, hvarpå exempel

från annat håll ej saknas, vore för vårt kapitalfattiga land i hög grad ödesdigert.

Under sådana förhållanden måste det vara af vikt, att lagstiftningen rörande beskattningsrätten lämnar garantier för, att skattelagarna ej blifva beroende af önskningarna och anspråken hos en inom representationen öfvermäktig samhällsklass. Då vid hvarje beslut rörande beskattningsväsendet bör tillses, att det allmänna intresset blir tillgodosedt, ligger det nära till hands att tänka sig, att regeringen, som är skyldig att opartiskt väga olika intressen emot hvarandra och på grund af sin ställning måste bedöma dessa från annan synpunkt än kämpande partier, skulle ega samma ställning i fråga om beskattningslagar som i fråga om lagstiftning å andra områden, där regering och representation gemensamt besluta. I åtskilliga konstitutionellt styrda länder äger regeringen sådan befogenhet. Om man emellertid i ett land, där regeringen hittills varit utesluten från hvarje deltagande i beskattningsrätten, för så vidt angår bevillningen, icke ifrågasätter att lämna regeringen rätt därtill, så framstår så mycket mera angelägenheten af att skattefrågor så behandlas inom representationen, att genomgripande förändringar ej kunna genomdrivas af ett ensidigt klassintresse.

Enligt våra grundlagar tillhör beskattningsrätten till sin hufvudsakligaste del Riksdagen. Stanna bägge kamrarna i olika beslut rörande någon skatt, som är af bevillnings natur, skall genom gemensam votering fastställas icke blott skattebeloppet, utan äfven skattens fördelning. Dessa stadganden äro en egendomlighet för vårt land. I de flesta andra länder, äfven med republikanskt styrelsesätt, gäller, att beskattningslagar liksom andra lagar erfordra sammanstämmande beslut af bägge kamrarna; det allmänna erkännandet af skattelagsteorien och det ömsesidiga vetot rörande skattelagar synas ådagalägga, att man funnit detta system gagneligt.

Rörande den utländska lagstiftningen hänvisa vi till en såsom bilaga till denna motion fogad redogörelse.

Om man hos oss går något litet tillbaka i tiden, så finner man, att största delen af de *direkta* skatterna voro ordinarie skatter och att dessa ej kunde rubbas utan bägge kamrarnes öfverensstämmande beslut, hvaremot den allmänna bevillningen var af mera underordnad finansiell betydelse. Numera utgöra däremot den allmänna bevillningen och inkomstskatten den hufvudsakliga delen af den direkta beskattningen.

Äfven om de hittills gällande bestämmelserna för fastställande af de grunder, enligt hvilka bevillning för inkomst skall utgå, icke medfört några olägenheter, kan man ej förbise, att införandet af de nya principer i afseende å inkomstbeskattningen, hvarom ofvan talats, gör beskattningsrätten

till ett ännu skarpare vapen i ett partis hand, än den hittills varit. Man har skäl att befara, att med hos oss gällande stadganden om skattefrågors behandling skattelagstiftningen kan blifva ett föremål för ständiga strider och ständiga rubbningar, allt efter de olika partigruppernas öfvervikt. Det måste därför synas i hög grad önskvärdt, att omkastningen i beskattningslagarna icke må kunna i en hastig vändning göras genom gemensam votering i kamrarna.

Önskvärdheten af en sålunda ändrad ordning för beskattningsfrågors afgörande framträder ännu tydligare, för den händelse att en väsentlig utsträckning af valrätten till Riksdagens Andra kammare kommer till stånd. En dylik utsträckning af rösträtten skulle efter all sannolikhet verka därhän, att valen till Andra Kammaren i väsentlig mån blefve bestämda af andra folkklasser, än vid representationsreformens genomförande afsågs. Det kan därför inträffa, att denna kammare kan erhålla en öfverväldigande majoritet af män, som själfva hafva föga känning af den direkta skattebördan eller som anse sig förpliktade att i allt förfäkta de klassers intressen, som icke af dessa skatter beröras. Om denna majoritet lyckas uppnå sådan styrka, att den kan bestämma Riksdagens beslut i gemensam votering, skulle den jämvikt i beskattningsfrågor, som 1863 års grundlagsförslag ville bereda inom riksdagen genom stadgandet om samfäld votering, blifva betänkligt rubbad.

Hvar och en erkänner, att reformer på beskattningsväsendets område äro behöfliga, och det är likaledes en allmän uppfattning inom alla klasser, att en proportionsvis starkare belastning af den större förmögenheten och den större inkomsten är inom vissa gränser fullt befogad. Ehuru man därför ej vill uppställa hinder emot tidsenliga reformer i detta afseende, är det en berättigad fordran, att beskattningsfrågor må afgöras efter ett verkligt opartiskt öfvervägande af olika samhällsklassers behof och intressen; och att ej någon viss samhällsklass erhåller ett alltför starkt inflytande, än mindre en bestämmande makt öfver skattelagstiftningen.

Den af Riksdagens bägge kamrar antagna förordningen om inkomstskatt innebär ett stort steg i den riktning, som ofvan angifvits. Progressionen i inkomstbeskattningen är hos oss högre än i andra länder, där den direkta beskattningen är grundad på samma principer. Under det att i Preussen och Sachsen progressionen stannar vid 4 procent, och i Österrike närmar sig 5 procent, utan att fullt uppnå denna siffra, samt i Danmark enligt inkomstskattelagen af 1903 sträcker sig till högst 2 1/2 procent af inkomsten, utgör hos oss skatten för den högst beskattade inkomsten 5 procent, om man sammanräknar den allmänna bevillningen och inkomst-

skatten. Det är ej vår afsikt att föreslå någon lagförändring, hvarigenom någondera af Riksdagens kamrar skulle kunna genom ett ensidigt beslut rubba de bestämmelser i fråga om inkomstbeskattning, som nu gälla. Men det är vår mening, att en ytterligare belastning af den större inkomsten eller en förändring, hvarigenom visst slag af inkomst eller förmögenhet beskattas högre än annat slag, ej må kunna ske utan bägge kamrarnes sammanstående beslut. En för samhället lycklig utveckling af beskattningsväsendet skall bäst befrämjas, om de bägge kamrarna få tillfälle att sammanjämka sina meningar, utan att någondera kan erhålla ett öfverväldigande inflytande. Därigenom vinnes trygghet mot genomdrifvande af omogna reformplaner, men sådana förändringar, som öfverensstämma med rättvisa och billighet samt uppbäras af en stadgad allmän mening inom samhället, kan ingen kammare motsätta sig, och detta gäller i högre grad rörande beskattningsväsendet, än då det är fråga om lagstiftningen i öfrigt. Erfarenheten från andra länder, där den öfra kammaren har veto i beskattningsfrågor liksom i annan lagstiftning, bestyrker denna uppfattning. Skattelagstiftningen har där utvecklats sig i tidsenlig riktning och i öfverensstämmelse med den allmänna uppfattningen hos folket.

Vid yrkandet om förändringar i sättet för fastställande af bevillning för inkomst eller förmögenhet bör man emellertid ej gå längre, än som under förhandenvarande förhållanden kan anses vara alldeles nödvändigt. I fråga om den sedan gammalt utgående allmänna bevillningen, som lika beskattar alla slag af inkomst och som utgår proportionellt, bör därför icke ifrågasättas någon förändring, liksom ej heller någon ändring bör ske i Riksdagens sätt att genom samfällad votering bestämma det skattebelopp, som skall genom allmän bevillning eller genom inkomst- eller förmögenhets-skatt uttagas.

Däremot är det i fråga om inkomstskatt, som utgår progressivt eller med olika skatt för olika slag af inkomst, angeläget, att de viktigaste grunderna för beskattningen icke må kunna förändras genom samfällad votering. De bestämmelser, som här åsyftas, gälla den progressiva skatteskalen, förhållandet mellan skattesatser för olika slag af inkomst, den procent, hvartill skatten högst må uppgå, det belopp, som är fritt från skatt, äfvensom taxeringsmyndigheternas sammansättning. För beslut angående dessa hufvudgrunder för inkomstskatt bör enligt vår uppfattning erfordras sammanstående beslut af Riksdagens båda kamrar. Då antagligt är, att fråga om införande af förmögenhetsskatt äfven hos oss, liksom i andra länder, kommer att bringas å bane, och starka skäl tala för att införa en sådan skatt såsom ett komplement till den rena inkomstskatten, bör stadgas,

att kamrarnas sammanstående beslut erfordras äfven för fastställande af motsvarande grundläggande bestämmelser för en dylik skatt.

På grund af hvad sålunda här ofvan anförts hemställes,

att Riksdagen måtte för sin del besluta, att § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen skola erhålla följande ändrade lydelse:

§ 71 regeringsformen.

På enahanda sätt förfares jämväl, där kamrarna sig icke förena om grunderna för någon bevillning, sättet för deras tillämpning eller bevillningens fördelning till utgörande; dock att, då fråga är om bevillnings utgörande efter progressiv skala eller med olika skattesatser för olika slag af inkomst eller förmögenhet, bägge kamrarnes sammanstående beslut erfordras för fastställande eller ändring af bestämmelser rörande skatteskala, förhållandet mellan skattesatser för inkomst eller förmögenhet af olika slag, den procent af inkomst eller förmögenhet, hvartill skatten högst må uppgå, skattefrihet för viss inkomst eller förmögenhet samt taxeringsmyndigheternas sammansättning.

§ 65 riksdagsordningen.

När i fråga om statsutgifter eller bevillning med det undantag, hvarom i regeringsformens 71 § förmäles, eller om reglementariska föreskrifter — — — — — förstöras.

Stockholm den 15 mars 1904.

G. F. Östberg.

Hugo Tamm.

Bilaga.

P. M.

Angående inom vissa främmande länder gällande stadganden rörande beskattningsfrågors behandling inom representationen.

I *England* fattas alla beslut i finansiella frågor, såväl rörande inkomster som utgifter, i *lagform*. Både konung och öfverhus måste således äfven i dessa frågor godkänna ett beslut af underhuset, för att det skall bli gällande. Lagformen är emellertid härvidlag en formalitet; i verkligheten är det underhuset ensamt, som på förslag af regeringen — dess egna förtroendemän — bestämmer öfver statens både inkomster och utgifter.

Det är en alltsedan medeltiden gällande regel, att förslag i dessa ämnen endast få väckas i underhuset; och detta prerogativ utvidgade underhuset genom sin ryktbara resolution 1678 därhän, att öfverhuset endast har att *oförändradt* antaga eller förkasta de finansiella lagförslag, som från underhuset öfversändas dit.

Af de engelska statsinkomsterna äro omkring sex sjundedelar, således den ojämförligt större delen, fasta, d. v. s. ordnade genom för obestämd framtid gifna lagar, hvilka således äga bestånd, till dess de ändras på behörigt sätt, alltså genom samstämmigt beslut af underhus, öfverhus och konung. Endast en sjundedel af statens inkomster, däribland förnämligast inkomstskatten och tetullen, bestämmes för ett år i sänder. Den lag, som hvarje år utfärdas angående dessa rörliga inkomster, kallas *finance act*. Klart är, att, när förslaget till denna *finance act* från underhuset kommer till öfverhuset, detta sistnämnda icke kan annat än antaga detsamma. Ett förkastande skulle ju medföra, att hvarken inkomstskatt eller tetull eller någon annan »rörlig» inkomst under det ifrågavarande budgetåret finge upptagas, hvarigenom regeringen skulle sättas ur stånd att hålla statsmaskineriet i gång.

Förhållandet gestaltar sig något annorlunda i afseende på de fasta statsinkomsterna. Om ett förslag från underhuset till ändring af en lag

rörande någon af dem blefve förkastadt af öfverhuset, komme nämligen inkomsten att fortfarande uppbäras enligt de gamla reglerna. År 1860 utöfvade öfverhuset denna — för öfrigt ytterst sällan använda — makt. Underhuset hade antagit några lagförslag dels om höjning af fastighets- och stämpelskatterna, dels om slopande af pappersskatten. Öfverhuset godkände de förra, men förkastade det senare. Pappersskatten skulle således mot underhusets vilja fortfara att utgå. Detta väckte en storm af förbittring i underhuset, som dock icke kunde påstå, att öfverhuset öfverskridit sin befogenhet. Sedan dess har öfverhuset icke satt ifråga att utöfva sin vetorätt, hvarför den numera icke kan anses äga egentlig praktisk betydelse.

Underhuset har alldeles öfvervägande makt jämväl i fråga om statsutgifterna, af hvilka omkring tre åttendedelar äro ordnade genom stående lagar — så civillistan, räntor på statsskulden och en hel del ämbetsmannalöner och pensioner — under det att de öfriga fem åttendedelarna regleras hvarje år genom den s. k. *appropriation act*. Någon finanslag i kontinental mening, innefattande ett öfverslag öfver statens alla inkomster och utgifter, finns icke i England.

Att underhusets maktfullkomlighet i finansfrågor icke lider någon inskränkning genom konungens rätt till veto är bekant. Hans sanktionsrätt är ju i *alla* frågor rent nominell.

Underhusets anspråk att allena bestämma öfver statens inkomster och utgifter ger sig också uttryck i den särskilda form, som ingresserna till *finance act* och *appropriation act* hafva. Det heter i den förra:

»We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the *Commons* of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliament assembled, . . . have freely and voluntarily resolved to give and grant unto Your Majesty the several duties hereinafter mentioned»; och i den senare:

We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the *Commons* of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliament assembled, towards making good the supply which we have cheerfully granted to Your Majesty in this session of Parliament, have resolved to grant unto Your Majesty the sum hereinafter mentioned.»

I *Danmark* föreskrifver grundlagen, att hvarje år en finanslag, innehållande ett öfverslag öfver statens inkomster och utgifter, skall åvägbringas. Därvid har underkammaren, folketinget, det företrädet framför medkammaren, att regeringens förslag först skall framläggas där; men när förslaget sedermera i det af folketinget antagna skicket kommer till landstinget, har detta rätt att göra hvilka ändringar däri, strykningar eller tillägg, som det kan finna för godt. Den möjligheten, att de båda tingen

äfvén efter de grundlagsstadgade sammanjämningsförsöken icke skulle bli ense om en finanslag, har författningen ej förutsett. Som bekant har konungen i sådant fall använt sin provisoriska lagstiftningsmakt.

Finanslagen innehåller som nämndt ett öfverslag öfver statens inkomster och utgifter för ett budgetår. Men ordnandet af inkomstkällorna, t. ex. reglerna för tull- och stämpelafgifter, inkomstskatt o. s. v. sker genom särskilda lagar, gifna för obestämd tid. Och i afseende på dessa skattelagar finns icke någon föreskrift, att de först skola framläggas i folketinget. I fråga om dem äro *de båda tingen således fullt likställda*. Förslag till ändring i det bestående kunna utgå från hvilket af tingen som helst, och någon ändring kommer ej till stånd utan bådas samtycke.

Klart är, att det föreligger en frestelse för folketinget att söka få in bestämmelser om skattegrunder och dylikt i själfva finanslagen, öfver hvilken folketinget på grund af sin ofvannämnda företrädesrätt har det öfvervägande inflytandet. Men det ligger å andra sidan i såväl landstingets som konungens intresse att motsätta sig hvarje sådant försök, som ju skulle medföra väsentliga inskränkningar i deras eljest fria pröfningsrätt med afseende på beskattningsfrågor.

Om således genom den årliga finanslagen hvarken nya skatter införas eller gamla slopas, så har den emellertid i afseende på skatterna den betydelsen, att de ej få »uppkräfvas», innan finanslagen är »vedtagen». Inneböörden af detta stadgande är föremål för tvist. I praktiken har man emellertid hittills i en eller annan form fått något slags finanslag till stånd och därmed ansett sig berättigad att upptaga de bestående skatterna.

I *Belgien*, hvars författning i många stycken tjänat till mönster för den danska, är stadgadt, att kamrarna hvarje år skola votera budgeten och att på den alla statens inkomster och utgifter skola uppföras. Men på samma gång bjuder den belgiska grundlagen också, att *skatterna* skola bestämmas årligen; de lagar, som reglera dem, förblifva icke i kraft mer än ett år, om de ej förnyas. I själfva verket finns emellertid icke i Belgien en enda finanslag, innefattande alla statens inkomster och utgifter. Man skiljer mellan ordinarie och extraordinarie utgifter och inkomster. De ordinarie utgifterna för budgetåret bestämmas genom flera särskilda lagar, t. ex. en för statsskulden, civillistan och riksdagskostnaderna, en för krigsministeriet, en för järnvägs-, post- och telegrafministeriet o. s. v. De *ordinarie inkomsterna fastställas genom en särskild lag*: budget des voies et moyens, i kraft af hvilken de genom särskilda lagar ordnade inkomsterna få upptagas. Utom dessa lagar om de ordinarie utgifterna och inkomsterna ges årligen en *speciallag om de extraordinarie*.

Genom denna anordning blir regeringen fullkomligt beroende af representationen. Inom denna kommer senaten visserligen i en mindre gynnsam ställning därigenom, att efter engelskt mönster hvarje lag rörande statsinkomster eller statsutgifter i första hand skall prövas och afgöras af representanternas kammare, men har i olikhet med Englands öfverhus rätt att med ändringar antaga finansiella lagar, som från representanternas kammare öfversändas dit. Någon utväg att genom gemensam votering eller på annat sätt slita mellan kamrarna uppkomna meningsskiljaktigheter finns icke. Representanternas kammare har emellertid faktiskt en obestridd öfvervikt, hvilket också anses öfverensstämma med författningens anda.

I *Holland* är det icke blott finansfrågor, som af regeringen först skola framläggas i Andra Kammaren, utan så måste ske med alla regeringsförslag. Först om denna kammare i förändradt eller oförändradt skick antagit ett regeringens förslag, kommer det under behandling i Första Kammaren, och denna har då bara att »*en bloc*» antaga eller förkasta det. Så äfven i fråga om statens inkomster och utgifter. Hvarje år måste regeringen framlägga förslag till budget. Men denna framlägges icke och antages ej heller såsom *en lag*, utan uppdelas i flera. De till hvarje förvaltningsdepartement hörande utgifterna bilda åtminstone *en* själfständig lag. I de årliga budgetlagarna skola alla utgifter upptagas. Och i en särskild lag anvisas de inkomster, som äro afsedda till täckning af utgifterna. Men det är icke som i Belgien, att skatterna påläggas för ett år i sänder. De äro tvärtom ordnade genom stående lagar. *Dessa kunna icke ändras eller upphävas genom ensidigt beslut af någondera kammaren.* Skulle den lag, hvarigenom inkomsterna anvisas till utgifterna, af ett eller annat skäl icke komma till stånd, eller skulle en inkomst däri icke vara upptagen, upphörde därför icke medborgarnes skattskyldighet eller regeringens rätt att uppbära skatterna, men de finge ej af regeringen användas till bestridande af utgifterna.

Preussens författning stadgar i art. 99: »Alla statens inkomster och utgifter måste på förhand beräknas för hvarje år och upptagas på budgeten. *Denna fastställes årligen genom en lag*». Och i art. 100 heter det: »Skatter och afgifter till statskassan få endast uppbäras, försävidt de äro upptagna på budgeten eller anordnade genom särskilda lagar». Men samtidigt innehåller grundlagen i art. 109 den bestämmelsen, att bestående skatter och afgifter få uppbäras, tills de ändras genom en lag. Och i allmänhet ordnas skatter och afgifter genom särskilda och för obestämd tid gifna lagar. Regeringen är således här mera tryggad gent emot representationen än t. ex. i Belgien, hvars författning emellertid i många delar, äfven

i budgetträtten, varit en förebild för den preussiska. Äfven om en budgetlag i Preussen af ett eller annat skäl icke skulle komma till stånd, saknar regeringen ändock icke medel till »statsstyrelsens försvarliga förande».

Alla förslag i finansiella frågor, vare sig rörande inkomster eller utgifter, skola först framläggas i deputeradekammaren, som därigenom får ett visst öfvertag öfver herrehuset. Detta ökas i fråga om den årliga budgetlagen därigenom, att herrehuset, likasom öfverhuset i England, endast har rätt att i dess helhet antaga eller förkasta den. Denna inskränkande regel gäller däremot *icke* i afseende på andra finansiella lagar, t. ex. skattelagar. Vid deras behandling har herrehuset rätt att framställa ändringsförslag. Komma de båda husen härvidlag icke öfverens, förblir allt vid det gamla. Under sådana förhållanden är det naturligt, att herrehuset strängt håller på att själfva budgetförslaget rensas från alla bestämmelser, som icke höra till öfverslaget öfver inkomster och utgifter för finansåret, och att alla andra lagförslag, äfven sådana af finansiell natur, sändas till herrehuset i den form, att de kunna afgöras hvar för sig.

I *Österrike* och *Ungern* har man i väsentliga delar efterbildat Belgiens budgetträtt. Så skola både skatterna och budgeten bestämmas för ett år i sänder. Herrehuset i Österrike intar i dessa frågor samma ställning som den belgiska senaten. Komma de båda husen emellertid icke öfverens i afseende på enstaka budgetposter, så anses den mindre summan beviljad. I Ungern åter är magnat-tafeln alldeles utesluten vid budgetlagens åvägbringande.

Äfven *Spanien*, *Portugal*, *Rumänien* och *Grekland* ha, om också med en eller annan modifikation, anslutit sig till det belgiska mönstret.

I *Italien* åter äro kamrarna mera likställda. Visserligen skola finansiella lagförslag äfven där först framläggas i deputerade kammaren, men senaten har rätt att göra hvilka ändringar däri, som den kan finna lämpliga. Och skattelagarna äro ej årliga, utan äga bestånd, tills de *genom samstämmade beslut af båda kamrarna samt Konungen förändras*. Klart är, att senaten begagnar sin makt med mycken moderation, i synnerhet som den lider af den svagheten, att den helt och hållet är kungavald, således beroende af regeringen. Man har emellertid ett och annat exempel på, att senaten i beskattningsfrågor med framgång gent emot deputerade kammaren häfdat sin mening.

I *Frankrike* är kamrarnas inbördes maktställning i finansiella frågor omtvistad. För hvarje år skall budgeten beslutas, omfattande alla statens inkomster och utgifter. Innan den kommit till stånd, få inga skatter upp-tagas och inga utgifter göras. Vidare fastslås uttryckligen i hvarje butgetlag,

att blott sådana skatter, som däri äro angifna, få af regeringen under ifrågasvarande finansår uppbäras. Visserligen ordnas skatterna vanligen genom speciallagar, de direkta repartitionsskatterna *för ett år i sänder*, de öfriga för obestämd tid; men bemyndigandet att uppbära dem lämnas i regeln genom budgetlagen. För öfrigt tillämpar man i Frankrike — i motsats till förhållandet i de flesta andra länder — vid behandlingen af viktigare skattefrågor den metoden att sammankoppla dem med själfva budgetlagen, något som naturligtvis icke befördrar dennas iordningställande i rätt tid.

Nu föreskrifves i författningslagen af den 24 februari 1875 art. 8, att »finanslagar skola först föreläggas deputerade kammaren och af den beslutas» (les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle). Här af framgår tydligt, att deputerade kammaren först skall fatta beslut rörande ett skatte-, lån- eller anslagsförslag. Men kan senaten, när förslaget kommer dit, göra hvilka ändringar däri, som den behagar? Därom äro meningarna alltjämt delade.

Att senaten icke är inskränkt till att i sin helhet antaga eller förkasta ett finansiellt lagförslag, är klart. Det erkännes också allmänt, att den har rätt att nedsätta eller alldeles slopa en af kammaren föreslagen skatt eller utgiftspost. Däremot har deputerade kammaren velat förneka senaten rätten att höja ett af kammaren beviljad anslag eller återuppföra på budgeten ett anslag, som kammaren strukit. Faktiskt har emellertid senaten flera gånger drifvit sin vilja igenom äfven i sådana fall.

I Nordamerikas Förenade stater äro de båda husen i det hela *likställda med hänsyn till finansfrågor*. Visserligen stadgar författningen i art. I sect. VII: 1, att »alla förslag om anskaffande af inkomster skola väckas i representanternas hus», men den tillägger på samma gång: »senaten kan föreslå eller medverka genom *ändringar och tillägg* såsom vid andra förslag». Någon enhetlig budgetlag finns heller icke. Utgifterna bestämmas genom en hel del särskilda lagar (appropriation acts) och de olika inkomstkällorna likaså. I verkligheten har till och med representanternas hus genom arbetsordningen kommit i ett ofördelaktigare läge än senaten vid afgörandet af de finansiella lagarna. Det händer mycket ofta, att senaten lyckas göra sin mening gällande. När ett finansiellt lagförslag i ändradt skick återsändes till representanternas hus från senaten, brukar sessionen närma sig sitt slut. Kammaren bryr sig icke ens om att ta kännedom om senatens ändringsförslag, utan förkastar dem utan vidare. Senaten håller emellertid fast vid sin mening, och billen sändes till ett konferensutskott, bestående af tre medlemmar från hvardera huset. Detta har till uppgift att åstadkomma ett sammanjämningsförslag, och detta kommer vanligen att innehålla de

väsentligaste af senatens önskningsmål. Om detta sammanjämningsförslag skrider man därpå utan debatt till omröstning i båda husen, och i sessionens sista timme kan det i själfva verket ej bli tal om att förkasta det.

I de medelstora tyska staterna finner man budgeträttsliga bestämmelser af en i viss mån annan art än i de hittills nämnda. Skarpast framträder motsatsen i *Bayern*. Dess grundlag stadgar i titel VII §§ 3—5:

»Konungen inhämtar ständernas samtycke till upptagandet af *alla direkta* skatter, likasom till upptagandet af *nya* indirekta pålagor eller till förhöjning eller förminskning af de bestående.

Efter landtdagens öppnande skall fördenskull en noggrann öfversikt öfver statens såväl behof som samtliga inkomster framläggas för ständerna, som genom ett utskott pröfva den och därefter skrida till öfverläggning om de skatter, som böra upptagas.

De till täckande af de ordinarie, ständiga statsutgifterna jämte dem, som med bestämdhet kunna förutses, äfvensom till nödig reservfond erforderliga *direkta* skatterna beviljas för två år i sänder.»

Som man här af finner, skiljer författningen skarpt mellan beviljande af skatter och pröfning af budgeten. Vid den sistnämndas tillkomst medverkar icke landtdagen direkt. Den har beslutanderätt blott i fråga om *skatterna*. Detta framhäfves äfven i ingressen till den bayerska finanslagen, där det heter:

»Vi hafva med riksrådskammarens och deputerade kammarens *råd* samt, hvad upptagande af de direkta och förändring af de indirekta skatterna angår, med deras *samtycke* beslutit» etc. Landtdagens beslutanderätt sträcker sig således icke ens till alla statens inkomster.

Båda kamrarna äro äfven i de finansiella frågorna fullt likställda, med det undantaget, att regeringens skatteförslag (»Anträge über die Staatsauflagen») först skola framläggas för deputerade kammaren. Då de flesta skatter blott beviljas för den två-åriga finansperioden, *måste* kamrarna komma till enighet i dessa frågor; annars skulle regeringen stå utan tillräckliga medel för statsstyrelsens förande. Något säkert medel att åstadkomma en sådan enighet stadgar dock ej den bayerska författningen.

I *Sachsen* är landtdagen enligt grundlagen *förpliktad* att bevilja de skatter, som äro nödvändiga för täckande af statens behof. Men på samma gång har landtdagen också rätt att besluta öfver regeringens utgifts- och inkomstförslag. Detta budgetförslag, som uppgöres för två år, skall först framläggas i andra kammaren; men första kammaren har rätt att göra de ändringar däri, som den behagar. Skulle kamrarna efter vederbörliga förhandlingar icke lyckas att åstadkomma någon budget alls eller blott en

sådan, som regeringen icke ansåge sig kunna mottaga, har konungen rätt att medelst en i lagtidningen införd förordning, som hänvisar till vederbörliga författningsbestämmelser, för ytterligare ett år utskrifva och upptaga de för statens behof nödvändiga pålagorna. Emellertid är han pliktig att senast sex månader före nämnda års utgång inkalla en ny landtdag.

I *Baden* skall regeringen också för landtdagen framlägga den för två år gällande statsbudgeten, innehållande ett öfverslag öfver inkomster och utgifter. I själfva finanslagen beviljas samtliga ordinarie och extraordinarie inkomster. Somliga inkomster äro emellertid genom särskilda lagar bestämda för längre tid än budgetperioden, men de direkta skatterna och en hel del indirekta ges blott för två år i sänder genom finanslagen. Under de senare årtiondena har utvecklingen kraftigt gått i den riktningen att stärka landtdagens makt i skattefrågor. En mängd viktiga indirekta skatter hafva nämligen förändrats från fasta till rörliga. Förr bestämdes skattesatserna med afseende på dem varaktigt genom lag, nu fastställas de genom finanslagen för blott två år.

Vid finansiella lagförslags behandling — såväl i afseende på utgifter som inkomster — har andra kammaren i *Baden* större företrädesrättigheter än i *Bayern* och *Sachsen*. Finansfrågor måste nämligen först framläggas i andra kammaren, och när saken sedan kommer till första kammaren, har denna ej rätt att göra ändringar, utan blott att antaga eller förkasta den i dess helhet. Skulle emellertid första kammaren förkasta ett af andra kammaren antaget och öfversändt finansförslag, så faller ej frågan därför. Man sammanräknar nämligen då de i båda kamrarna afgifna ja-rösterna och likaså nej-rösterna. I händelse röstetalet blir lika, har andra kammarens president utslagsröst.

Äfven i *Württemberg* har landtdagen sig tillförsäkrad rätten att besluta om budgeten, som också här är tvåårig. Och innan budgetlagen är antagen, har regeringen ej rätt att göra utgifter eller upptaga skatter eller andra inkomster. Detta gäller äfven om sådana skatter, som är ordnade genom särskilda lagar.

Förslag i finansiella frågor kan icke utgå från landtdagen, utan endast från konungen. Och alla sådana förslag — äfven skattefrågor — måste först framläggas i andra kammaren. I det skick, som förslaget erhåller i denna kammare, skall det underställas pröfning af första kammaren. Denna har därvid lika litet som *Badens* och flere andra länders första kammare rätt att göra några ändringar däri; den får blott antaga eller förkasta förslaget i dess helhet. Emellertid stadgar författningen, att innan andra kammaren fattar definitivt beslut i frågan en förtrolig öfverläggning

mellan båda kamrarna (utan att protokoll föres eller beslut fattas) kan äga rum. Men någon sådan lär i allmänhet icke förekomma.

Skulle andra kammarens beslut, som med angifvande af de där afgifna rösterna för och emot öfverlämnats till första kammaren, af den sistnämnda förkastas, så afgöres frågan genom sammanräkning af båda kamrarnas ja- och nej-röster likasom i Baden.